



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Sozialer Wohnungsbau als Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse?

Eine historisch-materialistische Analyse wohnungspolitischer Konflikte in
Hamburg und Wien

verfasst von / submitted by

Mel Christian Arnecke, B.A.

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2024 / Vienna, 2024

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet::

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Mag. Dr. Alina Brad

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Wohnungsfrage und Wohnungsforschung	4
3	Theoretische Grundannahmen.....	6
3.1	Regulationstheorie	6
3.2	Hegemonie- und Materialistische Staatstheorie	11
4	Historisch-materialistische Policy-Analyse	15
4.1	Entstehungskontext und Anliegen	15
4.2	Wohnraumregime	17
4.2.1	Regulierung und Steuerung	19
4.2.2	Soziale Praktiken des Wohnens	20
4.2.3	Räumliche Materialisierung	21
4.2.4	Aushandlungsprozesse	22
4.3	Struktur und Operationalisierung	23
4.3.1	Kontextanalyse	23
4.3.2	Prozessanalyse.....	25
4.3.3	Akteursanalyse	26
5	Kontextanalyse	27
5.1	Der erweiterte Kontext – Globale und europäische Entwicklungen	28
5.1.1	Der globale Kontext	28
5.1.2	Die Europäische Union und das Wohnen	32
5.2	Der mittelbare Kontext – Nationale Wohnungswirtschaft und -politik	34
5.2.1	Von der Industriellen Revolution bis zum Faschismus.....	35
5.2.2	Nachkriegszeit und fordistische Wohnraumregime	39
5.2.3	Neoliberalisierung und Krise.....	42
5.3	Der unmittelbare Kontext – Die lokale Ebene.....	46
5.3.1	Von der Industriellen Revolution bis zum Faschismus.....	47
5.3.2	Nachkriegszeit und fordistische Wohnraumregime	51
5.3.3	Neoliberalisierung und Krise.....	54
6	Prozessanalyse.....	61
6.1	Hamburg – Bündnis für das Wohnen (BWHH)	61
6.1.1	Vorfeld	61
6.1.2	Verlauf.....	63
6.1.3	Resultate	65
6.1.4	Kritik und Fazit	66

6.2	Wien – Gemeindebau NEU	68
6.2.1	Vorfeld	68
6.2.2	Verlauf.....	69
6.2.3	Resultate	71
6.2.4	Kritik und Fazit	73
6.3	Gegenüberstellung und Zwischenfazit	74
7	Akteursanalyse	77
7.1	Strategieanalyse	78
7.1.1	Hamburg.....	78
7.1.2	Wien	79
7.2	Analyse der politischen Projekte	81
7.2.1	Hamburg.....	81
7.2.2	Wien	86
7.3	Analyse der Kräfteverhältnisse.....	89
7.3.1	Hamburg.....	89
7.3.2	Wien	92
8	Interpretation	95
9	Konklusion	100
10	Literaturverzeichnis.....	105
11	Abkürzungen	119
12	Abstracts.....	121

1 Einleitung

Im Jahre 2011 beschloss der Hamburger Senat unter Bürgermeister Olaf Scholz (SPD), den sozialen Wohnungsbau nach einer von Deregulierung, Privatisierung und Finanzialisierung geprägten Periode wieder ins Zentrum der städtischen Wohnungspolitik zu rücken. Mit dem „Bündnis für das Wohnen“ (BWHH) wurde ein kooperatives wohnungspolitisches Forum begründet, in dem neben staatlichen beziehungsweise behördlichen Kräften vor allem Verbände der Wohnungswirtschaft an wohnungspolitischen Strategien mitarbeiten. Vereinbart wurde zunächst, jährlich 6.000 neue Wohnungen zu bauen, von denen je ein Drittel Sozialwohnungen, ungebundenen Mietwohnungen und Eigentumswohnungen sein sollten. Diese Zielsetzung wurden später auf 10.000 Wohnungen pro Jahr erhöht, von denen für 4.000 eine soziale Bindung vorgesehen ist (FHH 2021, 5). Insgesamt steht also der Neubau im Mittelpunkt der wohnungspolitischen Strategie, während regulatorische Eingriffe eine weniger wichtige Rolle spielen. Während die Bautätigkeit in Hamburg seit 2011 deutlich gesteigert werden konnte, bleibt umstritten, inwieweit sich dieses Mittel zur Behebung des Mangels an leistbarem Wohnraum eignet.

Einige Jahre später kam es 2015 auch in Wien zu einer Neuausrichtung der Strategie beim sozialen Wohnungsbau. Elf Jahre nachdem der prestigeträchtige Wiener Gemeindebau 2004 eingestellt wurde, entschied sich der rot-grüne Wiener Stadtsenat dazu, wieder neue Gemeindewohnungen zu errichten. Hier wurde zunächst ein Umfang von 2.000 „Gemeindewohnungen NEU“ vereinbart, die innerhalb der Legislaturperiode gebaut werden sollten. Die Zielsetzung wurde später auf 4.000 Einheiten verdoppelt, die allerdings nicht länger in Fertigstellungen, sondern in „auf den Weg gebrachten“ Wohnungen bemessen wurden (Krutzler 2017). Ähnlich wie in Hamburg wurde diese Zahl später abermals auf 5.500 erhöht und ergänzt den geförderten Wohnungsbau und wohnungspolitische Programme, die auf die Entstehung kleiner und kosteneffizient gebauter Wohnungen ausgerichtet sind (Ludwig 2015). Der verstärkte Fokus auf Neubau ist in der wohnungspolitischen Strategie Wiens also ebenfalls zu beobachten.

Die Projekte aus Hamburg und Wien sind im Lichte einer überregionalen Tendenz hin zu einer aktiveren staatlichen oder kommunalen Wohnungspolitik zu betrachten. Erhebliche Mietsteigerungen haben im Laufe der 2010er Jahre diverse Mieter*inneninitiativen erstarken lassen, die den Druck auf Regierungen erhöhen und die Produktion und Verteilung von Wohnraum politisieren konnten. Die oft jahrzehntelange neoliberale Ausrichtung lokaler Wohnungspolitik verlor dadurch zunehmend an Rückhalt. Demgegenüber hat die Forderung

nach staatlicher Intervention und sozialeren Wohnverhältnissen an Zustimmung gewonnen. Beispiele dafür finden sich etwa in der ambitionierten wohnungspolitischen Strategie Barcelonas (Ajuntament de Barcelona 2016) oder dem positiven Ausgang des Berliner Volksentscheids zur Vergesellschaftung großer Wohnungskonzerne (Joswig 2022). Andauernde Probleme unterstreichen jedoch auch hier die große Bedeutung wohnungswirtschaftlicher und -politischer Beharrungskräfte, die einer radikalen Umgestaltung der Wohnverhältnisse entgegenstehen.

Die Auswahl von Hamburg und Wien als Fallbeispiele in der vorliegenden Untersuchung erfolgt nicht allein aus forschungspraktischen Gründen. Vielmehr ist sie im Versuch begründet, Strategien zu untersuchen, mit denen auf eine Phase der stärkeren wohnungspolitischen Zurückhaltung und deren wohnungswirtschaftliche Effekte reagiert werden soll. Auch dass Hamburg und Wien nicht selten als Vorbilder städtischer Bau- und Wohnungspolitik zitiert werden, zählt auf die Relevanz kritischer Auseinandersetzung mit ihren Strategien ein. Dies gilt umso mehr, da deren Wirksamkeit in der Wohnungsforschung und der Gesellschaft gleichermaßen umstritten ist. Den wohnungspolitischen Programmen in Hamburg und Wien soll sich daher über die Konflikte genähert werden, aus denen sie hervorgingen und von denen sie bis heute begleitet werden. Die wichtigsten Forschungsfragen, die dabei zu beantworten sind, lauten wie folgt:

1. *Wie lassen sich die Konflikte um das BWHH in Hamburg und den Gemeindebau NEU in Wien in den jeweiligen wohnungswirtschaftlichen und wohnungspolitischen Kontext auf lokaler, nationaler, europäischer und globaler Ebene einordnen?*
2. *In welchen konkreten politischen Kampfprozessen und Auseinandersetzungen drücken sich diese Konflikte und die ihnen zugrunde liegenden Gegensätze aus?*
3. *Welche Akteur*innen sind in diesen Konflikten zentral und wie lassen sich ihre Interessen, Überzeugungen und Machtressourcen beschreiben?*
4. *Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Untersuchung dieser politischen Konflikte für die kritische Forschung zu Wohnungswirtschaft und -politik gewinnen?*

Diese Fragen werden im Rahmen einer Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (HMPA) untersucht. Diese auf Ulrich Brand (2013) zurückgehende Methode erlaubt eine strukturierte und kritische Analyse der politischen Kämpfe und Konflikte, aus denen Policies als Resultat hervorgehen. Die HMPA vermeidet ökonomistischen Determinismus, berücksichtigt aber die komplexen Vorstrukturierungen der politischen Arenen, in denen Konflikte ausgetragen

werden und misst materiellen Strukturen und Interessen eine große Bedeutung bei. Sie ist nicht zuletzt deshalb besonders für Untersuchungen im Feld der Wohnungspolitik geeignet, welches von materiellen Interessengegensätzen und buchstäblich in Stein gemeißelten historischen Kräfteverhältnissen geprägt ist. Daneben zeichnet sich die HMPA durch ihre Anschlussfähigkeit für kritische Strömungen anderer Felder aus. Im Kontext dieser Arbeit erlaubt dies eine Synthetisierung mit Zugängen der interdisziplinären Wohnungsforschung.

Zu Beginn führt der folgende *zweite* Abschnitt in die kritisch-theoretische Bearbeitung kapitalistischer Wohnverhältnisse ein. So wird für die Relevanz und die ökonomischen Besonderheiten der Produktion und Verteilung von Wohnraum sensibilisiert, die im weiteren Verlauf von großer Bedeutung sind. Anschließend befasst sich der *dritte* Abschnitt mit den theoretischen Grundlagen der HMPA. Dabei wird zunächst auf die Regulationstheorie eingegangen, ehe sich der zweite Unterabschnitt mit der gramscianischen Hegemonietheorie und der materialistischen Staatstheorie nach Poulantzas befasst. Der *vierte* Abschnitt beschreibt dann, wie die HMPA diese theoretischen Ansätze für kritische und empirische Forschung an einem konkreten politischen Konflikt operationalisiert. Dabei wird zunächst die HMPA in ihrer Entstehung und ihren Ambitionen beschrieben, ehe der zweite Unterabschnitt Barbara Schöning und Lisa Vollmers (2020) Konzept der „Wohnraumregime“ vorstellt und theoretisch anreichert. Dieses soll dabei helfen, die wohnungspolitischen Konflikte aus Hamburg und Wien vor dem Hintergrund einer ganzheitlichen Perspektive auf gesellschaftliche Wohnverhältnisse zu betrachten und zu interpretieren. Die konkrete Operationalisierung der HMPA und ihrer dreigliedrigen Struktur aus Kontextanalyse, Prozessanalyse und Akteursanalyse wird im letzten Unterabschnitt des Kapitels dargelegt.

Im *fünften* Kapitel beginnt die Präsentation der Ergebnisse mit der Kontextanalyse. Hier wird dargestellt, welche Rahmenbedingungen die Konflikte um das BWHH und den Gemeindebau NEU begleitet und geprägt haben. In dieser umfangreichen Analyse finden langjährige Kontinuitäten in den lokalen Wohnungsmärkten und -systemen ebenso Berücksichtigung wie kurzfristige Veränderungen in der europäischen und nationalen Finanzpolitik. Der darauffolgende *sechste* Abschnitt ist der Prozessanalyse gewidmet und versucht, den komplexen und konflikthaften Entstehungsprozess der jeweiligen Policies nachzuzeichnen. Im *siebten* Kapitel, der Akteursanalyse, werden dann die Konfliktparteien, ihre Strategien, Überzeugungen und Ressourcen sowie die Kräfteverhältnisse zwischen ihnen untersucht. Die gewonnenen Erkenntnisse werden im *achten* Kapitel interpretiert und unter Zuhilfenahme des Konzepts der Wohnraumregime in eine ganzheitlichere Perspektive auf das gesellschaftliche Feld des Wohnens eingeordnet. Die Konklusion fasst im *neunten* Kapitel die

Ergebnisse der Analyse zusammen und bietet einen Ausblick auf vielversprechende Ansatzpunkte künftiger Forschung.

2 Wohnungsfrage und Wohnungsforschung

Die Frage danach, wie Wohnraum organisiert und Konflikte in diesem Bereich gesellschaftlich bearbeitet werden können – kurz: „die Wohnungsfrage“ – gehört insbesondere in urban geprägten Zusammenhängen wohl seit je her zu den wichtigsten öffentlichen Angelegenheiten. In kapitalistisch verfassten Gesellschaften wird diese Frage von dem Spannungsverhältnis bestimmt, welches zwischen Wohnraum in seiner Rolle *als Grundbedürfnis* einerseits und *als Ware* andererseits besteht, also zwischen dem Gebrauchs- und dem Tauschwert des Wohnraums. Während diejenigen, die vom Gebrauchswert des Wohnraums abhängen, diesen also bewohnen, meist nach hoher Wohnqualität und Leistbarkeit streben, orientieren sich die Interessen der Eigentümer*innen zumindest dann am Tauschwert des Wohnraums, wenn sie diesen nicht selbst bewohnen, sondern ihn vermieten oder als Anlageobjekt nutzen. Das Feld des Wohnens ist also von derart grundlegenden Widersprüchen durchzogen, dass deren völlige Auflösung innerhalb einer kapitalistischen Ordnung nur schwer vorstellbar ist.

Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Wohnungsfrage innerhalb der marxistischen Ideengeschichte stets eine zentrale Rolle einnahm. Das wohl bekannteste Werk stellen wohl Friedrich Engels' ab 1872 erschienene Texte „Zur Wohnungsfrage“ dar. In dieser polemischen Schrift wendet sich Engels nicht nur gegen den bürgerlichen Ökonomen Emil Sax, sondern kritisiert auch die Ideen des französischen Anarchisten Pierre-Joseph Proudhon, wonach die Wohnungsfrage dadurch zu lösen sei, Arbeiter*innen zu Wohneigentum kommen zu lassen. Engels hält dem entgegen, dass es sich bei der Wohnungsnot um einen der „zahllosen kleineren, sekundären Übelstände“ (MEW 18, 214, H.i.O.) handelt, also um einen Nebenwiderspruch, dessen notwendige und hinreichende Bedingung eine Überwindung des Kapitalismus ist. Engels gesteht zwar ein, dass „der Hausbesitzer, in seiner Eigenschaft als Kapitalist, nicht nur das Recht, sondern, vermöge der Konkurrenz, auch gewissermaßen die Pflicht hat, aus seinem Hauseigentum rücksichtslos die höchsten Mietpreise herauszuschlagen“ (ebd., 236), Wohnungsnot und Verdrängung somit notwendige Bestandteile kapitalistischer Gesellschaften sind. Gleichzeitig ist die Miete, das seinerzeit dominant werdende Wohnverhältnis, für ihn ein „einfacher Warenkauf“ (ebd., 216). Einsparungen auf Seiten der Mieter*innen würden sich daher – sofern es sich bei ihnen um Arbeiter*innen handelt – ohnehin in eine billigere Reproduktion der Arbeitskraft und somit in geringere Löhne übersetzen (ebd.

241). Für Engels kann die Lösung daher nur eine revolutionäre Übernahme des Staatsapparates und dessen Auflösung in den Händen des Proletariats sein (ebd., 266).

Dass Engels' Texte trotz ihres hohen Alters von 150 Jahre noch viel zitiert und diskutiert werden, deutet auf den universellen Charakter der von ihm identifizierten Widersprüche hin. Die Rezeption dieser Beiträge in der späteren kritischen Wohnungsforschung ist jedoch keineswegs unkritisch, sondern vielmehr ambivalent. Während der zentrale und universelle Widerspruch der Wohnungsfrage weitgehend anerkannt ist, bricht die kritische Wohnungsforschung der Gegenwart mit einigen seiner im marxistischen Sinne orthodoxeren Vorstellungen. Dies gilt insbesondere für seinen strengen Ökonomismus und das zugrunde gelegte teleologische Geschichtsverständnis. Demgegenüber zeichnet sich die heutige Wohnungsforschung meist durch einen integrierten Blick auf die Wohnverhältnisse aus und schenkt historischen Kontingenzen und Konjunkturen größere Beachtung. Während dieses interdisziplinäre Forschungsfeld nicht durchweg marxistisch geprägt ist, so finden kritische Strömungen hier eine ungewöhnlich große Beachtung. Dies gilt im angloamerikanischen Raum und Nordwesteuropa, wo die *Housing Studies* bereits einen hohen Grad der Institutionalisierung aufweisen und David Harvey (1985) oder Manuel B. Aalbers (2016; 2017) zu den meistrezipierten Stimmen gehören. Es trifft jedoch ebenso für den deutschsprachigen Raum zu, wo es sich bei der Wohnungsforschung noch um ein eher junges Forschungsfeld handelt. Bekannte kritische Stimmen sind hier etwa Andrej Holm (2014; 2021), Susanne Heeg (2013), Sebastian Schipper (2018), Justin Kadi (2015) oder Barbara Schönig oder Lisa Vollmer (2020).

Im Eröffnungsbeitrag ihres gemeinsamen Sammelbandes betonen Schönig und Vollmer (2020) den Wert der Institutionalisierung einer interdisziplinären, differenzierten und komparativen Wohnungsforschung. Nur so könnten die komplexen Entwicklungen der Wohnungsmärkte und -systeme „jenseits wohnungspolitischer Zyklen“ (ebd., 21) beschrieben und kritisiert werden. Demgegenüber laufe eine weniger institutionalisierte Wohnungsforschung Gefahr, sich den Aufmerksamkeitszyklen öffentlicher Debatten anzupassen und somit erst dann wirklich ernsthaftes Interesse an Wohnraum zu entwickeln, wenn die Krisensymptome bereits an die Oberfläche durchgedrungen sind. Es ist davon auszugehen, dass Schönig und Vollmer mit ihrem Apell auf das verstärkte derzeitige Interesse an Wohnungsforschung anspielen. In der Tat ist die Hochkonjunktur von wohnungspolitischen und -wirtschaftlichen Themen in der Wissenschaft wohl auch als Folge des anhaltenden Mangels an bezahlbarem Wohnraum zu begreifen. Dieser nimmt in europäischen Städten bereits seit Jahren dramatisch zu und wurde zuletzt durch die Covid19-Pandemie und ihre

wirtschaftlichen Folgen, aber auch durch hohe Inflationsraten und deren zinspolitische Bearbeitung erneut verschärft (Siedenbiedel 2022).

Die Zentralität von Wohnungsfragen innerhalb der kritischen Wissenschaft ist derweil kein Zufall, sondern Resultat ihrer grundlegenden und überzeitlich systemischen Bedeutung. Die Produktion und Verteilung von Wohnraum ist nicht nur als Wirtschaftssektor per se bedeutsam, sondern für eine ganze Reihe von Anschlussindustrien überlebenswichtig. Als Anlagegut kommt den Immobilien eine zentrale Rolle im finanzialisierten Kapitalismus der Gegenwart zu und die Verfügbarkeit von leistbarem und geeignetem Wohnraum ist eine der wichtigsten Voraussetzungen der Reproduktion von Arbeitskraft, wodurch sie als notwendige Bedingung einer kapitalistisch verfassten Wirtschaftsweise erscheint. Diese Zusammenhänge sollen hier nur mit einem kurzen Hinweis bedacht und weiter unten (4.2) ausführlicher diskutiert werden. Ein kurzer Blick auf die Besonderheiten der Wohnungsfrage legt jedoch bereits Anknüpfungspunkte für ihre theoretische Bearbeitung im Sinne der hier zugrunde gelegten Theorien offen. Die Regulationstheorie sowie die gramscianische Hegemonietheorie und die materialistische Staatstheorie, die gemeinsam auch die wichtigsten theoretischen Grundlagen der HMPA bilden, werden im folgenden Kapitel skizziert.

3 Theoretische Grundannahmen

3.1 Regulationstheorie

Die Strömung der Regulationstheorie beschäftigt sich seit den späten 1970er Jahren mit der Stabilität kapitalistischer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen, wobei ihr Fokus stets auf den Wechselwirkungen zwischen der Sphäre der Ökonomie und ihrem gesellschaftlichen Äußeren liegt. Ursprünglich geht sie auf den französischen Ökonomen Michel Aglietta und dessen Buch *A theory of capitalist regulation* (1976) zurück, wurde später jedoch von Vertreter*innen wie Bob Jessop und Ngai-Ling Sum (2006) oder Alain Lipietz (1985), im deutschsprachigen etwa Joachim Hirsch (1998), Thomas Sablowski (2013) oder auch Ulrich Brand (2013) interpretiert und weiterentwickelt. Obwohl es sich bei der Regulationstheorie also auch heute noch um ein westlich und männlich dominiertes Forschungsfeld handelt, sollen andere Beiträge hier nicht unerwähnt bleiben. So ließ etwa Karen Ho regulationstheoretische Muster in ihre *Ethnography of Wall Street* (2009) einfließen, während C.P. Chandrasekhar und Jayati Ghosh (2018) bekannte Vertreter*innen der Regulationstheorie innerhalb des Globalen Südens sind.

Wichtige Ansatzpunkte der regulationstheoretischen Kritik sind der Ökonomismus und das teleologische Geschichtsverständnis im orthodoxen Marxismus, welchem auch Engels in seinen oben diskutierten Schriften *Zur Wohnungsfrage* anhängt. Engels kommt hier zu dem Schluss, dass die zunehmende Verelendung der Arbeiter*innenklasse eine notwendige Erscheinung kapitalistischer Systeme ist (MEW 18, 220). Marx breitet diesen Gedanken in seiner Analyse des Kapitalismus etwas stärker aus und schreibt diesem einen inhärent widersprüchlichen und krisenhaften Charakter zu. So würde *erstens* die anarchische und unkoordinierte Warenproduktion im Kapitalismus zwangsläufig zu einer Überakkumulation führen, also dazu, dass die aggregierte menschliche Arbeitskraft – in der marxistischen Ökonomie die Grundlage des Wertes aller Waren – relativ zur gestiegenen Kapitalmenge schrumpft. Die infolgedessen sinkende Profitrate sorgt für eine Unrentabilität von Investitionen und mündet in einer Wirtschaftskrise (MEW 25, 251f). Daneben weist Marx *zweitens* auf die Gefahren des Akkumulationsimperativs hin, der sich aus dem kapitalistischen Konkurrenzverhältnis ergibt und die verstärkte Ausbeutung von Ressourcen zur Voraussetzung des wirtschaftlichen Überlebens kapitalistischer Unternehmen macht. Angesichts dieser Dynamik ist Marx der Auffassung, dass die kapitalistische Produktion menschliche Arbeitskraft und natürliche Ressourcen früher oder später in übermäßiger Weise ausgebeutet und sich so der eigenen Grundlagen beraubt haben werde (ebd., 270).

Regulationstheoretiker*innen gehen ebenfalls von der widersprüchlichen und krisenhaften Natur der kapitalistischen Produktionsweise aus, betonen aber die Bedeutung stabilisierender gesellschaftlicher Institutionen. Diese Institutionen und ihr Verhältnis zur Sphäre der Produktion stehen im Zentrum regulationstheoretischer Analysen, die insbesondere untersuchen, wie sich trotz der selbstzerstörerischen Tendenzen des Kapitalismus eine relativ stabile gesellschaftliche Konfiguration ergibt. Hierfür ist zunächst der Begriff des *Akkumulationsregimes* entscheidend, welcher von Alain Lipietz wie folgt definiert ist:

Das Akkumulationsregime ist ein Modus systematischer Verteilung und Reallokation des gesellschaftlichen Produkts, der über eine längere Periode hinweg ein bestimmtes Entsprechungsverhältnis zwischen den Veränderungen der Produktionsbedingungen (dem Volumen des eingesetzten Kapitals, der Distribution zwischen den Branchen und den Produktionsnormen) und den Bedingungen des Endverbrauchs (Konsumnormen der Lohnabhängigen und anderer sozialer Klassen, Kollektivausgaben, usw. ...) herstellt. (Lipietz 1985, 120)

Das Akkumulationsregime geht demnach über die Produktion hinaus und umfasst die gesamte Sphäre der Ökonomie, also auch die Zirkulation und Konsumtion von Waren und Dienstleistungen. Dennoch stellen Akkumulationsregime keine stabilen, sich selbst

reproduzierenden Systeme dar, sondern sind zur Verstetigung der herrschenden Produktionsbedingungen auch auf vordergründig außerökonomische gesellschaftliche Institutionen und Strukturen angewiesen, deren Gesamtheit als *Regulationsweise* namensgebend für die Regulationstheorie ist (Sablowski 2013, 94).

Während die Regulationsweise nicht einfach aus dem Akkumulationsregime abgeleitet werden kann, ist sie doch stark von dessen konkreter Gestalt geprägt. Diese ist ihrerseits ein Resultat von Klassenkämpfen und kann je nach zeitlichem oder räumlichem Kontext und je nach Bereich gesellschaftlicher Produktion bisweilen grundverschieden ausfallen. Die von Joachim Becker (2002, 64ff) vorgeschlagene Typologisierung von Akkumulationsregimen entlang dreier Achsen bietet angesichts dieser unübersichtlichen Vielfalt wertvolle Orientierung. Demnach ist

1. *extensive* Akkumulation von der Integration außerkapitalistischer Größen in den kapitalistischen Akkumulationsprozess geprägt, während *intensive* Akkumulation primär auf der Steigerung der Produktivität basiert,
2. *extrovertierte* Akkumulation eher auf den Absatz außerhalb des eigenen Gebiets (bspw. des eigenen Staates) und *introvertierte* Akkumulation auf den Absatz innerhalb des eigenen Gebiets gerichtet und
3. Akkumulation *unter der Dominanz des industriellen Kapitals* von einer hohen Bedeutung der „klassischen“ kapitalistischen Akkumulation durch den produktiven Einsatz von Kapital gekennzeichnet ($G - W - G'$), während in Akkumulationsregimen, die von einer *Dominanz des Finanzkapitals* geprägt sind, die Form des Warenkapitals relativ häufig gar nicht erst angenommen wird ($G - G'$).

Diese Begriffspaare sind dabei nicht als konturenscharfe theoretische Kategorien zu begreifen, sondern sollen dabei helfen, Unterschiede und Veränderungen im Akkumulationsregime näherungsweise zu beschreiben. Ein Akkumulationsregime, welches real existiert, wird nie völlig extensiv oder intensiv sein, sondern immer extensive *und* intensive Elemente in sich tragen. So weist etwa Harvey (2007, 34) in seiner Kritik des marxistischen Konzeptes der „ursprünglichen Akkumulation“ darauf hin, dass es sich bei enteignungsgetriebener Akkumulation weder um ein Relikt vergangener Zeiten noch um ein ausschließlich koloniales Phänomen handelt.

Diese Intervention Harveys erinnert daran, Konzepte der Regulationstheorie als die heuristischen Werkzeuge zu behandeln, die sie sind. Dies gilt auch und insbesondere für gesellschaftliche Konfigurationen in Phasen relativer Stabilität. Das wohl wichtigste historische Beispiel ist hier der *Fordismus*. So bezeichnen Regulationstheoretiker*innen manchmal die Zeit unmittelbar vor, immer aber die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg, die in westlichen

Staaten von starken Steigerungen der industriellen Produktivität geprägt waren. Namensgeber dieser Zeit sind Henry Ford und sein Automobilkonzern, der durch die Einführung der Fließbandarbeit enorme Produktivitätssteigerungen erreichen konnte (Wilson/McKinlay 2010). Diese Produktivitätssteigerungen stärkten in weiten Teilen der Industrie die Verhandlungsposition der Gewerkschaften, die beträchtliche Lohnanstiege erkämpfen konnten. Die (westlichen) Arbeiter*innen konnten so erstmals in einer Weise am Konsum industriell produzierter Waren beteiligt werden, die über die bloße Reproduktion ihrer Arbeitskraft hinausging, und wurden von den Unternehmen nicht länger nur als Quelle der Arbeitskraft, sondern auch als relevanter Absatzmarkt entdeckt (Buchanan 2018).

Diese Veränderungen im Akkumulationsregime gingen mit erheblichen Wandlungen in anderen gesellschaftlichen Bereichen, also in der Regulationsweise, einher. So war für Teile der Arbeiter*innenschaft ein Alleinverdienermodell realistisch geworden, in dem ein einzelnes Familienmitglied – in der heteronormativen Kleinfamilie fast immer der Mann – die ganze Familie mit seinem Lohn versorgt. Die Frau wurde in diesem Modell, welches die Geschlechterbilder und gesellschaftlichen Institutionen bis heute prägt, vornehmlich mit der Reproduktion der (männlichen) Arbeitskraft und der familiären Care-Arbeit betraut (Rupert 1995). Häufig wird die fordistische Regulationsweise außerdem mit kulturellem Konformismus, traditionellen Geschlechterbildern, einem aufschwungsgetriebenen gesellschaftlichen Optimismus und stabilem Wettbewerb zwischen wenigen demokratischen Parteien verbunden, die jeweils eine Form des oben beschriebenen Klassenkompromisses vertreten (Sablowski 2013, 96).

Während der Fordismus und seine Repräsentation in der Regulationstheorie ein gewisses Maß an Schlüssigkeit und Kohärenz aufweist, sollte er stets als ein Modell betrachtet werden, dessen Anwendungsbereich limitiert ist. Dies gilt *erstens* mit Blick auf die Geografie, da eine im beschriebenen Sinne fordistische Formation nur in Nordamerika und Westeuropa Bestand hatte. *Zweitens* war die fordistische Lebensweise für große Teile der Arbeiter*innenklasse, darunter insbesondere rassifizierte Arbeiter*innen, unrealistisch oder zumindest untypisch gewesen. So wurden etwa schwarze Arbeiter*innen in den USA lange explizit aus den weißen Gewerkschaften ausgeschlossen (Cassedy 1997) und auch Gastarbeiter*innen in Westdeutschland schlug von gewerkschaftlicher Seite vielfach rassistisch motiviertes Misstrauen entgegen, welches zu ihrer Unterrepräsentation beigetragen haben dürfte (Trede 2015). Gewerkschaftliche Vertretung wiederum trug entscheidend zu dem wirtschaftlichen Aufstieg der Arbeiter*innen bei, der elementarer Bestandteil des Fordismus ist. Die vielleicht wichtigste Einschränkung ist jedoch *drittens* der oben angedeutete,

heuristische Modellcharakter des Fordismus. Dieser kann im Vergleich zwar als eher intensiv, eher introvertiert und eher industriell dominiert beschrieben werden, bleibt aber stets auch auf andere Formen der Akkumulation angewiesen. Kurz gesagt: ein Ford mit Reifen aus Kautschuk ist als Symbol eines rein introvertierten Akkumulationsregimes denkbar ungeeignet.

Die regulationstheoretische Beschäftigung mit dem Fordismus kann dennoch dabei helfen, Wandlungstendenzen innerhalb und Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Konfigurationen zu beschreiben. So fiel die Krise des Fordismus ab den 1970er Jahren, als die starken Wachstumsraten der vorangegangenen Jahrzehnte nicht länger erreicht werden konnten, mit einer regelrechten Hochkonjunktur von Fordismusanalyse und -kritik zusammen (Sablowski 2013, 96). Diese ging über die Regulationstheorie hinaus und drückte sich etwa auch in der Wiederentdeckung und Popularisierung der gramscianischen Hegemonietheorie aus, die bereits mit dem Begriff des Fordismus operiert (Barfuss/Jehle 2014, 135ff).

Während viele Beschreibungen des Fordismus ein hohes Maß an Homogenität aufweisen, weisen die regulationstheoretischen Betrachtungen späterer Konstellationen, oft *postfordistisch* oder *neoliberal* genannt, stärkere Differenzen auf. Neoliberale Akkumulationsregime werden zwar meist als tendenziell extensiver, extrovertierter und finanzdominierter beschrieben, die Analysen neoliberaler Regulationsweisen gehen jedoch häufig kaum über eine rein negative Definition hinaus, welche die Erosion fordistischer Institutionen, etwa der Gewerkschaften, ins Zentrum stellt. Positive Erklärungsansätze für die relative Stabilität neoliberaler Konfigurationen werden derweil in ihrem Geltungsbereich wesentlich stärker beschränkt als die oft sehr generalistisch gehaltenen Fordismusmodelle. Diese spezialisierteren Modelle des Neoliberalismus bieten die Chance, den Besonderheiten in bestimmten Regionen oder Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen gerecht zu werden und die hier bestehenden Muster der Akkumulation und Regulation zu beschreiben. Sablowski (2013, 96f) betont in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer stärkeren Integration regulationstheoretischer Überlegungen in der Forschung zu *varieties of capitalism*.

Die Fähigkeit der Regulationstheorie zur Beschreibung bestehender und relativ stabiler gesellschaftlicher Strukturen steht im Kontrast zu ihrer entscheidenden theoretischen Schwäche: ihrem unterentwickelten Politik- und Staatsverständnis. Will man die Entstehung und Veränderung von Regulationsweisen weder deterministisch als bloßen Überbau des Akkumulationsregimes fassen, sie aber auch nicht als „historische Fundsache“ betrachten, wie es Lipietz (1985, 114) tut, ist die Regulationstheorie daher auf die Synthetisierung mit Theorien angewiesen, die über ein tieferes Verständnis von Politik und Staat verfügen. Demirović, Krebs und Sablowski (1992) bringen in diesem Zusammenhang Antonio Gramscis Hegemonietheorie

ins Spiel, Demirović (2007) stellt darüber hinaus Verbindungen zur materialistischen Staatstheorie nach Nicos Poulantzas her. Beide dieser Strömungen können dabei helfen, den Erklärungsgehalt der Regulationstheorie für eine hegemonie- und staatstheoretisch fundierte Betrachtung einzelner Politikfelder nutzbar zu machen, und komplettieren das theoretische Fundament, auf das sich auch die HMPA stellt. Im Folgenden wird daher in ihre wichtigsten Konzepte eingeführt.

3.2 Hegemonie- und Materialistische Staatstheorie

Die von Nicos Poulantzas in den späten 1970er Jahren entwickelte materialistische Staatstheorie kann durchaus in einem ideengeschichtlichen Zusammenhang mit dem Aufkommen der Regulationstheorie und der oben erwähnten „Wiederentdeckung“ Antonio Gramscis gesehen werden. Letzterer war infolge der erfolgreichen Oktoberrevolution in Russland und dem Scheitern der italienischen Kommunist*innen zu dem Schluss gelangt, dass die Zivilgesellschaft, also das „Ensemble[s] der gemeinhin ‚privat‘ genannten Organisationen“ (Gramsci 2002, 1502), in ihrer Bedeutung unterschätzt und der strategische Blick zu sehr auf im engeren Sinne staatliche Institutionen verengt worden war. Konkret weist Gramsci der Zivilgesellschaft die Funktion zu, unter den Beherrschten – den „Subalternen“ – Zustimmung bzw. Konsens zu organisieren. Dieser Konsens ist dann zwar durch staatlich-repressive Gewalt flankiert, macht deren direkte Ausübung im Normalfall aber überflüssig (ebd., 1584). Diese Art der doppelten, abgesicherten Herrschaft nennt Gramsci „Hegemonie“, die beiden Ebenen, auf denen sie ausgeübt wird, ergeben den „integralen Staat“.¹

Durch ihre Herrschaft in Staat *und* Zivilgesellschaft ist es einer hegemonialen Klasse oder Klassenfraktion möglich, ihre Partikularinteressen als Interessen der Allgemeinheit zum gesellschaftlichen Ziel zu erklären. Diese Verallgemeinerung bzw. Hegemonialisierung kann sich in verschiedener Form vollziehen. Dazu gehören materielle Klassenkompromisse ebenso wie die Naturalisierung und, vor allem, die Entpolitisierung der bestehenden Verhältnisse. Alex Demirović (2007, 121) schreibt hierzu:

Politische Macht besteht weniger darin, von mal zu mal unmittelbar das eigene Interesse durchsetzen zu können, sondern die Langfristigkeit einer bestimmten Kräftekonstellation herzustellen, die die geregelte Lösung von ‚Konflikten‘ der Kompromissparteien ermöglicht, die Bedingungen möglicher Polarisierungen

¹ Wie etwa Opratko (2012, 41) anmerkt, ist die Verwendung der theoretischen Konzepte in Gramscis in faschistischer Gefangenschaft verfassten *Gefängnisheften* nicht immer konsistent. Dies gilt insbesondere für „Hegemonie“ und für „Staat“. So kann „Hegemonie“ an anderer Stelle den Konsens allein bezeichnen und „Staat“ als Begriff für den integralen Staat verwendet werden. Diese Arbeit verwendet die oben genannten Definitionen.

determiniert und die Definitionsgewalt über das, was sich als Gegnerschaft und Feindschaft gegenüber dem Kompromissgleichgewicht herausbilden kann, monopolisiert (...)

Der Kampf um Hegemonie findet folglich a) nicht auf einem politisch neutralen oder unveränderlichen Terrain statt und hat b) nie eine perfekte Hegemonie in Form einer völlig befriedeten, konfliktfreien Herrschaft zum Ergebnis. Vielmehr zeichnen sich Konflikte um Hegemonie gerade durch Versuche aus, die Bedingungen des Konflikts selbst so zu gestalten, dass sie die eigene Hegemonie begünstigen oder absichern. Demirovićs Interpretation des Hegemoniekonzepts deutet hier bereits auf seine intensive Beschäftigung mit Poulantzas' materialistischer Staatstheorie hin, die an dieser Stelle perfekt an Gramsci anschließt.

Während die zentrale Innovation Gramscis in der Theoretisierung der Zivilgesellschaft und von konsensbasierten Herrschaftsweisen bestand, widmet sich Poulantzas insbesondere den Wechselwirkungen *zwischen* den autonomen Ebenen, die für ihn die gesellschaftliche Totalität bilden: der ökonomischen, der ideologischen und der repressiven Ebene (Demirović et al. 2010, 14). Gramscis integraler Staat wird bei Poulantzas also um die Sphäre der Ökonomie erweitert, diese dreigliedrige Struktur wird jedoch nicht „Staat“, sondern „Gesellschaft“ genannt. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil der Staat für Poulantzas weder eine der drei gesellschaftlichen Ebenen bezeichnet noch deren Gesamtheit. Der Staat hat also weder Subjektcharakter noch könnte er von einer hegemonialen Klasse übernommen und in instrumenteller Weise zur Unterdrückung der übrigen Klassen eingesetzt werden. Vielmehr ist er als Ergebnis und Schauplatz der politischen Auseinandersetzung zu begreifen und somit auf einer völlig anderen ontologischen Ebene angesiedelt. Poulantzas (2002, 159) beschreibt den Staat nämlich als ein Verhältnis bzw. „als die materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen.“

Die Kräfteverhältnisse – in gramscianischem Vokabular wäre hier von hegemonialen Verhältnissen zu sprechen – prägen jede Ebene der Gesellschaft in entscheidender Weise und bilden in ihrer institutionalisierten bzw. „materiell verdichteten“ Form den Staat. Der Aspekt der *Materialität* ist hier entscheidend, da er zum Ausdruck bringt, wie der Staat auf die Klassen und Klassenfraktionen, also auf die zentralen politischen Subjekte bei Poulantzas, zurückwirkt und deren Handeln beeinflusst.

The state retroacts on the class forces; its structures generate opportunities, constraints, and dilemmas that shape the strategies of actors aligned with certain classes. Poulantzas (1978, 134; translation amended by author) points out that the capitalist state is characterized by “selectivity”—that is, by structurally inscribed mechanisms favoring certain paths of action over others. (Gallas 2017, 266)

Eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse drückt sich also nicht in der Übernahme des Staates aus, sondern in dessen Transformation. Dies gilt insbesondere für das komplexe Gewebe an *Selektivitäten*, welches den Staat in einer Weise vorstrukturiert, die für den Ausgang künftiger politischer Konflikte entscheidend sein kann. Während die konkrete Gestalt der Selektivitäten je nach regionalem oder zeitlichem Kontext stark variieren kann, folgt ihre hegemoniale Wirkung einem ebenso konstanten wie simplen Muster: „Politische Projekte, die darauf aufbauen, werden strukturell privilegiert und affirmieren und reproduzieren sie [die hegemonialen Verhältnisse, Anm. d. Verf.] zugleich“ (Buckel et al. 2014, 34). Spiegelbildlich bremsst bzw. behindert dieselbe Struktur gegenhegemoniale Projekte, die eine Umgestaltung der bestehenden Ordnung anstreben.

Der politische Effekt staatlicher Selektivitäten ist ein entscheidender Aspekt in der Rezeption von Poulantzas im Kontext der unten vorgestellten Methode der *historisch-materialistischen Policy-Analyse* (HMPA) und soll daher bereits hier etwas näher erläutert werden. Anhand von Policies, dem Untersuchungsgegenstand der HMPA, lässt sich der Charakter der staatlichen Selektivitäten gut nachvollziehen. Bei ihnen handelt es sich selbst um Selektivitäten im poulantzianischen Sinne, sie hängen in ihrer Entstehung, also im konflikthaften Prozess des Policymakings von der jeweiligen Konfiguration bestehender staatlicher Selektivitäten ab. Daraus ergibt sich ein dialektisches Verhältnis von Struktur und Handlung, in dem die Möglichkeit politisch wirksamer Handlungen von der Ausgestaltung der staatlichen Strukturen abhängt, welche wiederum das Resultat politischen Handelns ist. Der Grad, zu dem die staatliche Struktur, in Form von Policies oder anderen materiellen Verdichtungen, das politische Handeln bestimmt, hängt dabei von den konkreten Kräfteverhältnissen bzw. der Stärke der Hegemonie innerhalb der jeweiligen gesellschaftlichen Konfiguration ab.

Da es sich bei staatlichen Selektivitäten um die prekären Resultate politischer Konflikte handelt, sollten wir sie uns nicht als ein kohärentes Ensemble vorstellen. Zwar werden hegemoniale Klassen und Klassenfraktionen versuchen, die strategisch relevanten Selektivitäten so auszurichten, dass ihre Hegemonie abgesichert bleibt. Da die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse jedoch nur relative, nicht aber totale Hegemonien zulassen, bleibt auch die Gesamtheit der staatlichen Selektivitäten von Widersprüchen durchzogen. Diese Widersprüchlichkeit und die Unvollkommenheit einer jeden Hegemonie ist es, die gegenhegemonialen Projekten auch dann Handlungsspielräume einräumt, wenn die gesellschaftliche Formation eben diese Projekte strukturell benachteiligt. Der Begriff der *Konjunktur* beschreibt die aus dieser Dialektik hervorgehende Gesamtheit der „Möglichkeiten,

Hindernisse und Dilemmata“ (Gallas 2017, 266) aus der Perspektive strategisch agierender (Klassen-)Subjekte.

Wie sich politische Konjunkturen ergeben, soll an einem kurzen Beispiel veranschaulicht werden. So wären Teile des Streikrechts als institutionalisierte, rechtliche Selektivität zu begreifen, welche die Position von Arbeiter*innen stärkt. Demgegenüber stärkt die kulturelle Abwertung von Streiks, etwa als gierig oder unsolidarisch, die Position des Kapitals. Hier ist bereits zu sehen, dass Selektivitäten auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen gelagert sein können. Klassen und Klassenfraktionen versuchen nun, die Verhältnisse so zu transformieren, dass sie ihren Interessen entsprechen. Ihre Handlungsspielräume werden dabei maßgeblich von verfestigten Selektivitäten beeinflusst, hängen darüber hinaus jedoch auch von kontingenten historischen Ereignissen ab, die sich dem Einfluss hegemonialer Subjekte entziehen oder zumindest keine direkte Folge irgendeiner hegemonialen Strategie sind. Die günstige Konjunktur für Arbeitskämpfe (Cassidy 2022; Lucas 2022) veranschaulicht dies gut, da die strategischen Möglichkeiten hier nicht allein auf gewerkschaftliche Kämpfe, sondern zumindest teilweise auch auf Kontingenzen wie den Renteneintritt der Baby-Boomer*innen oder die Covid19-Pandemie zurückgehen. Solche Ereignisse eröffnen Klassensubjekten neue Handlungsspielräume, heben aber ältere Selektivitäten wie das neoliberale Streikrecht in den USA natürlich nicht einfach auf. Jüngere Erfolge der United Auto Workers (UAW) zeigen jedoch, wie strategisch günstige Umstände im Arbeitskampf genutzt werden können, um die Bedingungen künftiger Konflikte zu verändern (Domonoske 2023)

Hegemonietheorie und materialistische Staatstheorie stellen also insbesondere durch ihr Verständnis von Politik als Entstehung, Transformation und Verfestigung gesellschaftlicher Ordnungen eine wertvolle Ergänzung zu regulationstheoretischen Perspektiven dar, deren Stärke eher in der Untersuchung relativ stabiler Konstellationen liegt. Gemeinsam bilden sie das theoretische Fundament der HMPA und bieten das nötige Werkzeug, um die von Schönig und Vollmer (2020, 12) beschriebenen Wohnraumregime theoretisch fundieren zu können. Der folgende Abschnitt widmet sich daher der HMPA, ihrer Anreicherung um theoretische Perspektiven der kritischen Wohnungsforschung und ihrer Operationalisierung.

4 Historisch-materialistische Policy-Analyse

4.1 Entstehungskontext und Anliegen

Die Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA) wurde von Ulrich Brand erstmals in einem 2013 erschienenen Artikel skizziert. Die HMPA erscheint hier einerseits als ein kritischer und materialistischer Beitrag zum in weiten Teilen eher rationalistisch geprägten Feld der Policy-Forschung. Gleichzeitig formuliert Brand jedoch das Anliegen, Policies – definiert als „concrete framework for the implementation of institutionalized politics“ (Brand 2013, 426) – stärker in den Fokus der historisch-materialistischen Forschung und Theoriebildung zu rücken. Die HMPA verfolgt also zwei wesentliche theoretisch-methodische Anliegen: *Erstens* soll ein materialistischer und staatstheoretisch informierter Beitrag zum Feld der Policy-Forschung geleistet werden und *zweitens* sollen Policies – im Sinne Poulantzas‘ – als Form der materiellen Verdichtung sozialer Verhältnisse im Staat anerkannt und untersucht werden.

Hinsichtlich des ersten Anliegens ist zu sagen, dass die HMPA durch ihre Betonung der Konflikthaftigkeit und der Materialität von Policies eine veritable Lücke innerhalb der Policy-Forschung aufzeigt. Diese geht auf die etwa von Michael Greven kritisierte Neigung des rationalistisch dominierten Mainstreams der Policy-Forschung zurück, Politik vorwiegend als „rationales Problemlösungshandeln zu konzipieren, Macht vorwiegend als dafür notwendige Ressource zu betrachten und die Eigeninteressiertheit und systembezogene Interessenverflochtenheit der politischen Akteure weitgehend auszublenden“ (Greven 2008, 27f). Mit anderen kritischen Zugängen innerhalb der Policy-Forschung, insbesondere der *Interpretative Policy Analysis* (IPA), teilt die HMPA zwar einen emanzipatorischen Anspruch und ein von historischer Kontingenz geprägtes Gesellschafts- und Politikverständnis, hebt sich auf der ontologischen Ebene aber recht deutlich von diesen stärker diskursorientierten Zugängen ab. Während die IPA etwa Macht primär als Befähigung dazu versteht, den Diskurs zu prägen, weist die HMPA materiellen Strukturen und Interessen ein höheres Maß an Autonomie gegenüber ihrer diskursiven Repräsentation zu (Brand et al. 2022, 280). Dieser Unterschied ist entscheidend für die Untersuchung von Policies, weil die gegensätzlichen materiellen Interessen sozialer Kräfte, anders als bei interpretativen Ansätzen, im Diskurs nie aufgelöst, sondern allenfalls überformt und temporär befriedet werden können.

Das zweite Anliegen der HMPA betrifft die marginale Rolle, die der Policy-Ebene in den meisten historisch-materialistischen Analysen zukommt. Insbesondere verglichen mit den Ebenen von *politics* und *polity* weist Brand (2013, 426) auf eine gewisse Policy-Aversion

kritischer und materialistischer Forscher*innen hin. Während dieses Phänomen angesichts der Dominanz funktionalistischer Perspektiven in der Policy-Forschung nachvollziehbar ist, betont die HMPA das Potenzial der Untersuchung von Policies und ihrer konflikthafter Entstehung. Durch ihren Fokus auf einzelne Strategien, Konflikte und Kräftekonstellationen innerhalb dieser Entstehungsprozesse, also im Policymaking, versucht sie, zu einem möglichst konkreten und detaillierten Verständnis hegemonialer Verhältnisse und ihrer staatlichen Materialisierung beizutragen (Brand et al. 2022, 282). Hier schließt die HMPA an Sum und Jessops (2013) *Cultural Political Economy* (CPE) an, welche die Entstehung, Durchsetzung und den Wandel von Policies im Kontext der hegemonialen Verhältnisse und ihrer verdichteten Form als staatliche Selektivitäten betrachtet. Die „enge Verwandtschaft“ (Brand et al. 2022, 282) zur CPE besteht also in ihrem gemeinsamen Anspruch, Policies als zentralen Zugang einer Operationalisierung von Hegemonie- und materialistischer Staatstheorie zu nutzen.

Diese Operationalisierung sieht die Einteilung der Analyse in drei Schritte vor: *Kontextanalyse*, *Akteursanalyse* und *Prozessanalyse*. Während die Ergebnisse einer HMPA üblicherweise in dieser Reihenfolge diskutiert werden, handelt es sich hierbei weder um eine fixierte Anordnung noch um eine akkurate Repräsentation des Forschungsprozesses, da letzterer sich eigentlich durch seinen iterativen Charakter auszeichnet (Schneider et al. 2023, 118). So sollten etwa die Erkenntnisse aus der Prozessanalyse in die (erneute) Untersuchung der Akteur*innen einfließen und umgekehrt. Die HMPA schreibt außerdem keine Gleichwertigkeit der einzelnen Analyseschritte vor. Dies ermöglicht, im Rahmen der hier vorgenommenen Analyse der Konflikte um sozialen Wohnungsbau in Hamburg und Wien primär Kontext und Akteur*innen zu fokussieren, während der politische Prozess in einem kürzeren Rahmen dargestellt wird.

In der *Kontextanalyse* (4.3.1) geht es darum, den untersuchten Konflikt als „spezifische historische Situation zu rekonstruieren, auf die soziale und politische Kräfte verschiedentlich reagieren und die durch eine komplexe Reihe historischer Bedingungen und Prozesse zustande kam“ (Kannankulam/Georgi 2014, 63, Übers. d. Verf.). Die Kontextanalyse untersucht also, wie das Konfliktfeld vorstrukturiert ist und strebt daher an, dem für die materialistische Staatstheorie charakteristischen, dialektischen Verhältnis von Struktur und Handlung methodisch zu entsprechen. Die *Akteursanalyse* (4.3.3) widmet sich den relevanten sozialen Kräften des Konfliktes und fragt danach, wie sie auf die Bedingungen des oben untersuchten Kontextes reagieren und warum sie dies tun. Dabei werden ihre Strategien ebenso in den Blick genommen wie ihre Ziele und Überzeugungen, ihre institutionelle Zusammensetzung und die zwischen ihnen herrschenden Kräfteverhältnisse. Die *Prozessanalyse* (4.3.2) versucht, die

komplexen Kampfprozesse des untersuchten Konflikts zu rekonstruieren. Sie wird in dieser Arbeit kürzer ausfallen als Kontext- und Akteursanalyse und wird aus methodischen Gründen vorgezogen, sodass sie in der Präsentation der Ergebnisse zwischen Kontextanalyse und Akteursanalyse an zweiter Stelle steht.

Diese kurze Skizze des Forschungsprozesses und die ihr vorangegangene Beschreibung der zugrunde gelegten Theorien geben einen wertvollen Überblick über die HMPA, enthalten jedoch noch keine direkten Handlungsanweisungen zur empirischen Untersuchung politischer Konflikte. Dies liegt daran, dass die HMPA auf die Vorgabe starrer, schablonenartiger Arbeitsweisen verzichtet und stattdessen die Anschlussfähigkeit der Methode priorisiert. Grundlegende Erkenntnisse aus Regulations- oder Staatstheorie sollen um Inhalte ergänzt werden, die in einer direkteren Beziehung zum Untersuchungsgegenstand stehen. Dabei kann es sich, wie bei Buckel et al. (2014), um migrationstheoretische Konzepte und deren Kritik handeln oder auch, wie etwa in Schneiders (2023) Untersuchung von europäischer Integrations- und Wirtschaftspolitik im deutschen EU-Machtblock, um makroökonomische Daten. Die Untersuchung der Konflikte aus Hamburg und Wien wird an Schönig und Vollmers (2020) Konzept der „Wohnraumregime“ anschließen. Dieses wird im folgenden Unterabschnitt dargelegt, ehe die Operationalisierung von Kontextanalyse, Prozessanalyse und Akteursanalyse ausführlicher beschrieben wird.

4.2 Wohnraumregime

Um das vielschichtige Feld der Produktion, Verteilung und Nutzung von Wohnraum im Kapitalismus erfassen und beschreiben zu können, ist eine Komplexitätsreduktion erforderlich. Die Entwicklung einer Typologie für Wohnungssysteme ist daher ein Klassiker der Wohnungsforschung. Zu den meistzitierten Autor*innen gehört hier etwa der britische Soziologe Jim Kemeny, der sich primär mit der Beziehung zwischen Wohnraum und Wohlfahrt beschäftigte (Kemeny 1995; 2006) und sich mit seinen *housing regimes* begrifflich an Esping-Andersens (1990) *welfare regimes* anlehnt. Kemeny unterscheidet zwischen dualistischen und integrierten Systemen. Während sich dualistische Systeme durch große Differenzen zwischen regulierten und unregulierten Wohnungen auszeichnen, gibt es in integrierten Systemen eine größere Nähe zwischen den beiden Marktsegmenten. Regulation hat hier explizit den Zweck, zum unregulierten Angebot in Konkurrenz zu gehen und so die Preise zu senken (Kemeny et al. 2005, 857f). Während Kemenys Unterscheidung von housing regimes dazu beitragen kann, Spezifika der Wohnungsmärkte zu beschreiben, wird der enge Fokus auf das Verhältnis

zwischen reguliertem und unreguliertem Wohnraum auch kritisiert. Stephens (2020, 543) weist etwa darauf hin, dass die globale ökonomische Großwetterlage bei Kemeny keine Berücksichtigung findet und mahnt eine stärkere theoretische Integration derselben an.

Der enge Fokus auf derlei Kennzahlen birgt also die Gefahr, in Reduktionismen zu verfallen. Um dem Anspruch der kritischen Sozialwissenschaft zu genügen, gesellschaftliche Phänomene und Wandlungstendenzen möglichst ganzheitlich zu behandeln, wird in dieser Untersuchung mit Barbara Schönigs und Lisa Vollmers Begriff der *Wohnraumregime* operiert. Dieser entstammt dem gemeinsamen Eröffnungsbeitrag eines Bandes zu interdisziplinärer Wohnungsforschung und bezeichnet „räumlich und zeitlich spezifische Arrangement[s] von Institutionen und Regelungen, sozialen und kulturellen Normen sowie baulich-räumlicher Materialität der Wohnraumversorgung“ (Schönig/Vollmer 2020, 15). Die Autorinnen stellen hier sechs Thesen zur guten wissenschaftlichen Praxis in der Wohnungsforschung auf, welche sich auch im deutschsprachigen Raum zunehmend institutionalisiert. Schönig und Vollmer weisen einerseits auf den universellen Charakter der Wohnungsfrage hin und betonen die Notwendigkeit einer institutionalisierten Forschungspraxis „jenseits wohnungspolitischer Zyklen“ (ebd., 21), mahnen zugleich jedoch die Beachtung räumlich-zeitlicher Spezifika an.

Die Wohnraumregime sind als Skizze einer Systematik zu verstehen, die diesen Ansprüchen an eine interdisziplinäre Wohnungsforschung zu entsprechen versucht. Ihre vier Dimensionen – *Regulierung und Steuerung, soziale Praktiken des Wohnens, räumliche Materialisierung* sowie *Aushandlungsprozesse* – bieten den Rahmen für eine strukturierte Betrachtung, verfügen jedoch über kein eigenes theoretisches Fundament. Sie sollen daher in den folgenden Unterabschnitten umrissen und mithilfe der oben dargelegten Theorien angereichert werden. Die Wohnraumregime und ihre vier Dimensionen stellen also eine Konkretisierung der theoretischen Grundannahmen der HMPA dar, welche Theorie und Methode enger mit dem Untersuchungsgegenstand der Wohnungswirtschaft und -politik in Dialog bringt. In Kontext-, Prozess- und Akteursanalyse stellen die Wohnraumregime punktuell wichtige theoretische Bezugspunkte dar, auf eine Einordnung aller dargestellten Entwicklungen vor dem Hintergrund der Wohnraumregime und ihrer Dimensionen muss in diesem Rahmen aber verzichtet werden. In der Interpretation kommt den Wohnraumregimen jedoch die wichtige Funktion zu, die Einordnung der hier untersuchten Konflikte in den weiteren wohnungswirtschaftlichen und -politischen Kontext theoretisch zu unterfüttern.

4.2.1 Regulierung und Steuerung

Regulierung² und Steuerung bestimmen für Schönig und Vollmer (2020, 10) das „Verhältnis zwischen Staat und Markt bei der Bereitstellung und Verteilung von Wohnraum“. Dass das Wohnen in kapitalistischen Staaten typischerweise zu den am stärksten regulierten Wirtschaftsbereichen gehört, ist angesichts seiner fundamentalen Bedeutung für die kapitalistische Wirtschaftsweise kaum verwunderlich. Wie sich die Zentralität des Wohnens im Kapitalismus ausdrückt, kann hier nicht in zufriedenstellender Weise diskutiert werden. Einige kurze Hinweise müssen an dieser Stelle also genügen, um die Bedeutung der Wohnverhältnisse zu unterstreichen:

Erstens ist die Wohnungsbranche ein Wirtschaftszweig, der für andere Industrien besonders bedeutsam ist. Naheliegenderweise gilt dies etwa für Makler*innen, Architektur oder Möbelindustrie. Florida und Feldman (1988) zeigen anhand der Wirtschaftspolitik im US-Fordismus jedoch auch auf, wie die Förderung von Hauskäufen die Zersiedelung und somit die Nachfrage nach Automobilen gefördert hat. Auch psychologische Effekte wie etwa das besonders hohe Sicherheitsgefühl und die Investitionsbereitschaft von Immobilieneigner*innen stabilisieren die Nachfrage (Aalbers 2016, 19f). Die Wohnverhältnisse der Menschen prägen ihre Lebens- und Konsumptionsweisen also maßgeblich. Aus einer makroökonomischen Perspektive weist David Harvey (1985) *zweitens* auf die Praxis des „*capital switching*“ hin, womit er die Investition überschüssigen Kapitals in die gebaute Umwelt bezeichnet. Wohnraum fungiert dabei als Bindemittel für überschüssiges Kapital und kann daher gerade in finanzdominierten Akkumulationsregimen eine Überakkumulation verhindern und den Kapitalkreislauf stabilisieren. Christophers (2011, 1361) legt nahe, dass *capital switching* in den 2000er Jahren zur Entstehung der britischen Immobilienblase beigetragen hat, was den temporären Charakter dieses stabilisierenden Effekts unterstreicht. *Drittens* kommt dem Wohnen eine absolut zentrale Rolle bei der Reproduktion von Arbeitskraft zu. Ihre Bedeutung für die individuelle, familiäre oder gesellschaftliche Reproduktion von Arbeitskraft hat die Covid19-Pandemie zuletzt verdeutlicht, indem sich bestehende Ungleichheiten bei der Gesundheit (Wachtler et al. 2020), der Care-Arbeit (Dowling et al. 2023, 16) oder den Bildungschancen (Bremm/Racherbäumer 2020) verschärften.

² Um begriffliche Verwirrung zwischen der Kategorie der *Regulationsweise* (3.1) und der Dimension von *Regulierung und Steuerung* zu vermeiden, sei hier angemerkt, dass Schönig und Vollmer unter dem Begriff der Regulierung vor allem den Grad staatlicher Regulation von Wohnungsmärkten fassen. Er ist damit deutlich enger gefasst als die Regulationsweise, deren soziokulturelle Aspekte in dieser Systematik etwa der Dimension der „sozialen Praktiken des Wohnens“ (4.2.2) zugehören.

Wohnverhältnisse stehen also im Zentrum der Akkumulations- und Regulationsweise kapitalistischer Gesellschaften, welche ohne stabilisierende Institutionen Gefahr liefen, Krisensymptome auszubilden oder sich der eigenen Grundlagen zu berauben. Staaten haben daher ein begründetes Interesse, in kapitalistische Wohnungsmärkte einzugreifen und eine aktive Wohnungspolitik zu betreiben. Dies gilt selbst dann, wenn sie kein gesteigertes Interesse an einer grundlegenden Veränderung des Status quo haben, diesen vielleicht sogar eher absichern wollen. Die regulatorische Bearbeitung und Versuche einer temporären Befriedung des universellen Widerspruchs der Wohnungsfrage ist in kapitalistischen Gesellschaften daher fester Bestandteil einer jeden Regierungspraxis. Wie diese Versuche in einem bestimmten zeitlichen und räumlichen Zusammenhang – also innerhalb eines Wohnraumregimes – konkret aussehen, wird auf der Ebene von Regulierung und Steuerung diskutiert.

Wie das Verhältnis von Staat und Markt konkret aussieht, hängt von den dominanten Akteur*innen, ihren Interessen und den örtlichen Kräfteverhältnissen ab. Zugleich ist es wichtig, die Wohnungswirtschaft als Teil der Ökonomie insgesamt zu betrachten. Die Globale Finanzkrise von 2008 (GfK) und die wohnungswirtschaftlichen Effekte der jüngsten Zinswenden (Siedenbiedel 2022) haben gezeigt, wie sensibel der Wohnungssektor auf makroökonomische und finanzpolitische Veränderungen reagiert. Die gegenwärtigen Schwierigkeiten der Bauindustrie unterstreichen ihre Abhängigkeit von Rohstoffpreisen und Arbeitsmarkt (IG BAU 2023). Diese entscheidenden Rahmenbedingungen liegen also außerhalb des Feldes der Wohnungspolitik und gehen auf Entwicklungen zurück, die sich dem Einfluss lokaler und selbst nationaler wohnungspolitischer Kräfte oft entziehen. Unten wird das Verhältnis von Staat und Markt daher nicht isoliert betrachtet, sondern stets zu den äußeren Bedingungen in Beziehung gesetzt.

4.2.2 Soziale Praktiken des Wohnens

Unter sozialen Praktiken des Wohnens verstehen Schönig und Vollmer die Muster, nach denen Wohnraum in einer Gesellschaft genutzt wird. Diese Praktiken sind in besonderer Weise von kulturellen und sozialen Normen geprägt. Im Bereich des Wohnens sind etwa die Geschlechter- und Familienverhältnisse oder Normen zum Verhältnis von öffentlicher und privater Sphäre relevant (Schönig/Vollmer 2020, 10). Die gesonderte Betrachtung dieser soziokulturellen Aspekte des Wohnens erlaubt eine ganzheitlichere Perspektive auf das Wohnen und verhindert insbesondere, in ökonomistische Erklärungsmuster zu verfallen. Die sozialen Praktiken sind daher nicht als orthodox-marxistischer Überbau der Wohnungswirtschaft angelegt, sondern stehen als eigene Dimension gleichwertig daneben. In regulationstheoretischer Begrifflichkeit

könnte man die sozialen Praktiken also als die soziokulturellen, außerökonomischen Aspekte der Regulationsweise bezeichnen (3.1). Entsprechend betonen Schönig und Vollmer (2020, 10) die Wechselwirkungen zwischen den Dimensionen und weisen darauf hin, dass die sozialen Praktiken des Wohnens Nutzung und somit auch Nachfrage von Wohnraum prägen.

Ein plastisches Beispiel hierfür ist der Zuwachs an Single-Haushalten in westlichen Gesellschaften. In den Niederlanden stieg dieser Wert seit der Jahrtausendwende um rund 40 Prozent an (CBS StatLine 2022), in den USA hat er sich seit 1960 mehr als verfünffacht (US Census Bureau 2022) und auch in Deutschland und Österreich steigt er (Destatis 2022; Statistik Austria 2023). Dies bedeutet eine gesteigerte Nachfrage im von Singles bevorzugten Marktsegment, also bei kleinen, zentral gelegenen Wohnungen. Wird diese Nachfrage bedient, zeigt sich, dass die sozialen Praktiken des Wohnens sich auch auf die Art und Weise auswirken, in der sich unsere gebaute Umwelt räumlich materialisiert.

4.2.3 Räumliche Materialisierung

Wie oben (3.2) unter Rückgriff auf Nicos Poulantzas dargestellt, werden staatliche Strukturen in der materialistischen Staatstheorie als „materielle Verdichtungen“ der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse beschrieben. Der Aspekt der Materialität ist deshalb wichtig, weil er die Wirksamkeit staatlicher Strukturen unterstreicht, die das politische Handeln sozialer Kräfte bestimmen bzw. begrenzen können. Gleichzeitig ist ihr materieller Charakter teilweise als Metapher zu verstehen und sagt nicht aus, dass staatliche Strukturen zwangsläufig über eine physische Materialität verfügen. Dies ist beim Wohnraum anders. Auch Schönig und Vollmer diskutieren die räumliche Materialisierung als eine eigene Dimension der Wohnraumregime, da sie ihre Wirksamkeit hervorheben wollen. Anders als bei Poulantzas geht es hier jedoch immer um physische Strukturen, die „aufgrund ihrer spezifischen Merkmale (z.B. hohe Produktionskosten, lange Lebensdauer oder institutionelle Komplexität) [...] von relativer Persistenz“ sind und die Entstehung bzw. Vertiefung von staatlichen Selektivitäten³ besonders begünstigen (Schönig/Vollmer 2020, 11).

Ein Wandel hin zu einer weniger hermetischen Trennung zwischen Orten der (Lohn)Arbeit und des Wohnens kann sich etwa nur in dem Maße vollziehen, in dem es der verfügbare Raum in seiner baulichen Beschaffenheit zulässt. Zwar kann dieser Raum theoretisch stärker auf ein integriertes Verhältnis von Arbeit und Freizeit ausgerichtet werden (Hugentobler et al. 2016), in der Praxis erschwert die Persistenz räumlich-materieller

³ In Stadt- und Wohnungsforschung ist hierfür der Begriff der „Pfadabhängigkeiten“ gängig.

Strukturen solche Prozesse jedoch häufig. Viele Siedlungen sind auch heute noch darauf ausgelegt, dass ein Haushaltsmitglied – meist der Mann – mit dem Auto zwischen Wohnort und Arbeit pendelt, während sich der Bewegungsradius der übrigen Haushaltsmitglieder auf die unmittelbare Umgebung beschränkt. Ein Aufbrechen dieser Strukturen erfordert daher, ganze Städte und Siedlungen im Sinne einer integrierten Idee von Arbeit und Freizeit oder von geschlechtergerechter Mobilität umzubauen. Der damit verbundene planerische und finanzielle Aufwand wirkt politisch abschreckend und stabilisiert somit den Status quo.

Das bedeutet natürlich nicht, dass die räumliche Materialität eines Wohnraumregimes fixiert ist und die sozialen Praktiken des Wohnens oder die jeweilige Konfiguration von Staat und Markt einfach daraus folgen. Auch hier handelt es sich vielmehr um ein dialektisches Verhältnis. Die baulich-räumliche Umgebung gibt Prozessen von Regulierung und Steuerung und der sozialen Wohnpraxis eine Form, wird zugleich aber von diesen Dimensionen verändert. Die Persistenz baulicher Strukturen hält einen Wandel also keineswegs auf, verlangsamt ihn jedoch tendenziell und macht Bau- und Wohnungspolitik so zu einem besonders langwierigen Politikfeld. Diese Langwierigkeit der räumlichen Materialität von Wohnraumregimen steht durchaus in einem Spannungsverhältnis zu ihrer politischen Bearbeitung, die in der vierten und letzten Dimension, den Aushandlungsprozessen, beschrieben ist.

4.2.4 Aushandlungsprozesse

Schönig und Vollmer (2020, 8) sehen den Widerspruch zwischen Wohnraum als Grundbedürfnis und Wohnraum als Ware in kapitalistischen Gesellschaften als universell an. Er kann somit nie völlig aufgelöst und höchstens temporär befriedet werden, sodass die Möglichkeit (Re)Politisierung immer bestehen bleibt. Die Wohnungsfrage ist demnach stets Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen, in denen die Kräfteverhältnisse des spezifischen Kontextes zu zeitlich und räumlich einmaligen Konfigurationen führen: den Wohnraumregimen. Die Verfasstheit der einzelnen, oben dargelegten Dimensionen eines Wohnraumregimes ist dabei ebenso wenig fixiert wie die zwischen ihnen bestehenden Interdependenzen. Vielmehr handelt es sich um vorläufige Ergebnisse konflikthafter Aushandlungsprozesse, welche als vierte Dimension eines Wohnraumregimes in einer Wechselwirkung zu den übrigen dreien stehen. Welche Akteure wie und mit welchen Mitteln um die Wohnungsfrage ringen, hängt also auch vom Verhältnis von Staat und Markt, den sozialen Wohnverhältnissen oder der räumlichen Materialität ab.

Die Aushandlungsprozesse erscheinen prototypisch als Konflikt zwischen Kräften, die Wohnraum nutzen, und jenen, die daraus Profit generieren. Die konkreten Formen dieses

grundlegenden Widerspruchs jedoch drastisch voneinander unterscheiden. Die Rolle des Staates hängt in diesen Konflikten – mit Poulantzas gesprochen – etwa davon ab, welche Kräfteverhältnisse sich in seinen Institutionen materialisieren. Dies wurde zuletzt im Kontext chinesischer Mietstreiks gegen Hypothekenzahlungen an zahlungsunfähige Immobilienkonzerne (Farrer/Ni 2022) ebenso erkennbar wie in der anhaltenden Verzögerungsstrategie des Berliner Senats nach positivem Ausgang des Volksentscheids über die Enteignung großer Wohnungskonzerne (Peter 2023). Generell stellen Schönig und Vollmer eine Zunahme der Komplexität wohnungspolitischer Aushandlungsprozesse fest, die sie auf die Ausdifferenzierung der wirtschaftlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Kräfte zurückführen. Auch die Intensität wohnungspolitischer Konflikte habe sich erhöht (Schönig/Vollmer 2020, 15). Um der Komplexität und Intensität der wohnungspolitischen Konflikte in Hamburg und Wien gerecht zu werden, führt der folgende Abschnitt in die Operationalisierung von Kontext-, Prozess- und Akteursanalyse ein.

4.3 Struktur und Operationalisierung

Die oben beschriebene, dreigliedrige Struktur der HMPA wird für die Analyse der Konflikte um sozialen Wohnungsbau in Hamburg und Wien grundsätzlich beibehalten, aber modifiziert. Im Anschluss an eine umfangreiche Kontextanalyse, welche die komplexen Bedingungen behandelt, unter denen wohnungspolitische Konflikte in Hamburg und Wien stattfinden, werden Ergebnisse der Prozessanalyse vorgezogen und deutlich kürzer diskutiert. Auf diese Weise wird in den Verlauf der jeweiligen Konflikte eingeführt, ehe die umfangreichere Akteursanalyse auf die strategische und konflikthafte Bearbeitung wohnungspolitischer Widersprüche im Zusammenhang mit dem BWHH und dem Gemeindebau NEU eingeht. Die Arbeitsweise der drei Analyseschritte ist im Folgenden kurz dargestellt.

4.3.1 Kontextanalyse

In der *Kontextanalyse* sollen die komplexen Vorstrukturierungen des politischen Feldes dargestellt werden, auf dem die Konflikte um das Hamburger „Bündnis für das Wohnen“ (BWHH) und den Wiener „Gemeindebau NEU“ ausgetragen wurden. Dabei geht es darum, „jene Elemente einer historischen Situation zu identifizieren, auf die soziale Kräfte und politische Akteur_innen unterschiedlich und gegensätzlich reagieren“ (Buckel et al. 2014, 54). Damit soll in der Kontextanalyse dreierlei erreicht werden, wie Kannankulam und Georgi (2014, 63) betonen: *Erstens* soll das Problem beschrieben werden, auf das soziale und politische

Kräfte verschiedentlich reagieren. *Zweitens* ist dieses Problem im historischen Kontext zu verorten, wodurch *drittens* die wichtigsten historischen und materiellen Bedingungen in den Blick geraten, die an der Wurzel des Problems und somit des untersuchten Konflikts liegen.

Der theoretischen Verankerung in der materialistischen Staatstheorie entsprechend wird dabei davon ausgegangen, dass die materiellen Verdichtungen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse maßgeblich zu diesen Vorstrukturierungen beitragen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle Kontextbedingungen einfach direkt auf institutionelle Verfestigungen früherer Klassenkämpfe zurückgeführt werden können. Zwar sind diese Konflikte und ihr Ausgang prägend für die Bedingungen späterer Kämpfe, die Komplexität eines räumlich und zeitlich spezifischen Kontexts geht jedoch über diese Verfestigungen hinaus. Mit Blick auf die Wohnungsfrage wirken etwa Faktoren wie Geburten- und Sterberate, technische Innovationen im Bau, Migrationsbewegungen oder auch Gebäudeschäden durch Kriege oder Katastrophen entscheidend auf die Kontextbedingungen ein, ohne in einem direkten Zusammenhang mit früheren wohnungspolitischen Kämpfen zu stehen. Da diese Faktoren je nach örtlichem und zeitlichem Kontext ebenso variieren können wie die politischen Kräfteverhältnisse, unterstreichen auch Kannankulam und Georgi (2014, 63) – der integrativen Kraft der Globalisierung zum Trotz – die Relevanz lokaler und temporärer institutioneller Arrangements.

Eine Herausforderung für Kontextanalysen ist es daher, die auf unterschiedlichen räumlichen, zeitlichen und auch ontologischen Ebenen gelagerten Kontextbedingungen zu sortieren und auf ihre Relevanz für den untersuchten Konflikt hin zu prüfen. Daniela Caterina (2018) löst dieses Problem in ihrer Untersuchung der italienischen Arbeitsmarktreform von 2012, indem sie zwischen *erweitertem*, *mittelbarem* und *unmittelbarem* Kontext differenziert. Diese drei Kontextebenen sind dabei zeitlich gegliedert und beziehen sich auf Phasen, Kontinuitäten und Wandlungen in der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik Italiens. Während dies in einer Untersuchung der vorrangig national vermittelten Arbeitsmarktpolitik eine passende Gliederung ist, sind die verschiedenen, räumlich gegliederten Ebenen von Politik und Verwaltung im Wohnungsbereich stärker zu berücksichtigen.

Die dreigliedrige Struktur aus erweitertem, mittelbarem und unmittelbarem Kontext wird daher übernommen, die Ebenen werden sich in dieser Arbeit jedoch nicht an zeitlichen, sondern an räumlichen Bezugsgrößen orientieren und deren jeweilige Bedeutung für die Wohnraumregime in Hamburg und Wien in den Blick nehmen. Konkret differenziert die unten vorgenommene Kontextanalyse zwischen

1. dem erweiterten Kontext, der sich hier auf die Entwicklung der globalen und europäischen bzw. EU-Kontextbedingungen bezieht,

2. dem mittelbaren Kontext, der die Entwicklung des nationalen Kontextes in Deutschland und Österreich in den Blick nimmt, und
3. dem unmittelbaren Kontext, der die lokale Ebene beschreibt, welche in Hamburg und Wien jeweils aus Landes- und Gemeindeebene zugleich besteht.

Während der erweiterte Kontext für Deutschland und Österreich gemeinsam untersucht werden kann, ist beim mittelbaren und unmittelbaren Kontext zwischen Deutschland und Österreich bzw. Hamburg und Wien zu differenzieren. Da die unterschiedlichen Ebenen in der Realität aufeinander reagieren, ist diese Differenzierung nicht als Darstellung völlig unabhängiger Ebenen eines Kontextes zu verstehen. Die Unterteilung dient vielmehr der Übersichtlichkeit und soll zeigen, dass die Kontextbedingungen verschiedener Ebenen zusammenwirken und so das Handeln lokaler Akteur*innen etwa dadurch beeinflusst werden kann, wie sich die Kontextbedingungen auf „höheren“ Ebenen entwickeln.

Die oben vorgestellten Wohnraumregime nach Schönig und Vollmer (2020) werden hier dabei helfen, der Vielschichtigkeit von Wohnungssektoren Rechnung zu tragen. Ihre Entwicklung soll also mit Blick auf die Dimensionen von Regulierung und Steuerung, die sozialen Praktiken des Wohnens, die räumliche Materialisierung und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse diskutiert werden. Die Entwicklung der globalen Kontextbedingungen wird zudem durch eine von Manuel B. Aalbers (2016) entwickelte Periodisierung theoretisch angereichert, welche auch in der Untersuchung des jeweiligen nationalen und lokalen Kontexts als zeitlicher Bezugsrahmen dient. Als konkretes Analysematerial der Kontextanalyse dienen wohnungswirtschaftliche Daten, wissenschaftliche Literatur, Quellen aus Politik und Verwaltung sowie Zeitungs- und Journalartikel.

4.3.2 Prozessanalyse

In der Prozessanalyse wird es darum gehen, die komplexen Kampfprozesse der Konflikte um sozialen Wohnungsbau in Hamburg und Wien nachzuzeichnen und zu erläutern wie sich diese in politischen Prozessen ausgedrückt haben. Konkret wird also untersucht, wie das BWHH und der Gemeindebau NEU entwickelt, debattiert und durchgesetzt wurden. Dafür ist eine viergliedrige Struktur vorgesehen, mit deren Hilfe die Konflikte in Hamburg und Wien jeweils getrennt untersucht und vorgestellt werden. So wird zunächst auf das unmittelbare Vorfeld der Konflikte eingegangen, ehe der Verlauf nachgezeichnet wird. In einem dritten Schritt werden die Resultate – in Form der Policies selbst, ihrer Umsetzung und ihrer wohnungswirtschaftlichen Effekte – dargestellt, bevor sie im vierten und letzten Schritt einer kritischen Bewertung unterzogen werden.

Während im Zuge der Prozessanalyse bereits auf die beteiligten Akteur*innen, ihre Überzeugungen, Strategien und Ressourcen einzugehen sein wird, bleibt diese Auseinandersetzung hier zunächst eher oberflächlich. Vielmehr geht es um eine chronologische Nacherzählung der untersuchten Konflikte, die als Grundlage für die spätere Akteursanalyse dienen soll. Die Prozessanalyse baut empirisch vor allem auf öffentlich zugängliche Primärquellen wie parlamentarische Dokumente, Gesetzestexte oder auch Zeitungsartikel auf, die dort, wo es möglich ist, um wissenschaftliche Veröffentlichungen zu den jeweiligen Policies und Konflikten ergänzt werden.

4.3.3 Akteursanalyse

Nachdem der Kontext untersucht und der politische Prozess nachvollzogen wurde, geht die Akteursanalyse der Frage nach, wie die verschiedenen Akteur*innen unterschiedlich auf die identischen Kontextbedingungen reagiert haben, warum sie dies taten und warum sie dazu in der Lage waren. Es geht also darum, das Handeln der relevanten Akteur*innen nachvollziehbar zu machen und zu Aussagen „über die spezifische Konstellation von sozialen Kräften“ zu gelangen, „die in einem spezifischen Kontext aufeinandertreffen, sich verbünden, bekämpfen und Kompromisse schließen“ (Buckel et al. 2014, 55). Ziel der Akteursanalyse ist es also, das in der materialistischen Staatstheorie beschriebene dialektische Verhältnis von Struktur und Handlung anhand des konkret untersuchten Konflikts und aus der Perspektive der politischen Subjekte zu beschreiben.

Dafür schlagen Buckel et al. ein systematisches Vorgehen aus den folgenden vier Arbeitsschritten vor: *Strategieanalyse*, *Aggregation zu Hegemonieprojekten*, *Analyse der Hegemonieprojekte* und *Analyse der Kräfteverhältnisse*. Da es sich bei den untersuchten Konflikten um den sozialen Wohnungsbau weniger um konkurrierende Gesellschaftsentwürfe handelt als vielmehr um „begrenzte, konkrete politische Vorhaben“ (ebd., 48), ist der von Bieling und Steinhilber (2000) entlehnte Begriff des „politischen Projekts“ hier passender. Politische Projekte sind in ihrem Umfang begrenzt und werden als Lösung konkreter politischer Probleme dargestellt. Ihr Erfolg stellt eine zentrale Voraussetzung des „Hegemonialwerdens“ von Hegemonieprojekten dar. Um dieser Unterscheidung zwischen Hegemonieprojekten und politischen Projekten methodisch zu entsprechen, wird die oben erwähnte Vorgehensweise nach Buckel et al. (2014, 56ff) angepasst, sodass sich folgende dreigliedrige Struktur ergibt:

1. In der *Strategieanalyse* wird herausgearbeitet, mit welchen verschiedenen Strategien (relevante) Akteur*innen auf die Kontextbedingungen reagieren. Dabei spielt ihre

Situationsanalyse, d.h. ihr Verständnis des zu lösenden Problems, ebenso eine Rolle wie ihre Ziele und Überzeugungen.

2. In der *Analyse der politischen Projekte* werden diese schließlich näher untersucht. Dabei werden die Situationsanalyse, die Ziele, die konfliktbezogene Strategie und die zentralen Akteur*innen eines politischen Projekts beschrieben.
3. Abschließend werden die *Kräfteverhältnisse* zwischen den Akteur*innen untersucht. Hier ist der Begriff der Machtressourcen entscheidend, der sich auf die Anzahl oder den Einfluss der Unterstützer*innen eines Hegemonieprojekts ebenso beziehen kann wie auf finanzielle oder immaterielle Ressourcen, etwa eine überzeugende Erzählung. (ebd., 56ff)

Diese drei Arbeitsschritte werden die Akteursanalyse zu den Konflikten aus Hamburg und Wien strukturieren. Wichtig ist, dass es sich – wie auch bei der dreigliedrigen Struktur der HMPA insgesamt – dabei nicht um eine starre Reihenfolge fixierter Arbeitsschritte handelt. Stattdessen werden die gewonnenen Erkenntnisse mit zurück an den Anfang der Akteursanalyse genommen, um sich so in iterativer Weise belastbaren Aussagen über die relevanten Akteur*innen, ihre Strategien, Ziele und Ressourcen zu nähern. Auch die Akteursanalyse baut empirisch in erster Linie auf Primärquellen wie Parteiprogrammen, parlamentarischen Dokumenten oder Presseberichten auf, die um wissenschaftliche Untersuchungen zu den untersuchten Konflikten und den Wohnungsmärkten in Hamburg und Wien ergänzt werden. Dabei wird entweder direkt zitiert oder auf vorangegangene Abschnitte verwiesen, in denen diese bereits diskutiert wurden.

5 Kontextanalyse

Angesichts der örtlichen Gebundenheit von Wohnraum ist die Frage berechtigt, inwieweit sich ein Blick auf globale, europäische oder gar nationale Verhältnisse überhaupt lohnt. Tatsächlich begünstigt der lokale Charakter von Wohnraum grundsätzlich dessen unabhängige Produktion und Verteilung, weshalb die Akkumulationsweise kapitalistischer Wohnungsmärkte sich von vielen anderen Wirtschaftszweigen lange durch ihre Intraversion unterschied. Globalisierungstendenzen der vergangenen Jahrzehnte haben diese enge örtliche Bindung wohnraumbezogener Akkumulation jedoch zunehmend aufgeweicht und zu ihrer stärkeren Extraversion beigetragen. So unterliegt etwa die Gewinnung von Baumaterialien heute oftmals den Logiken eines globalisierten Extraktivismus und auch die Arbeit auf europäischen Baustellen wird nicht selten von stark ausgebeuteten Gastarbeiter*innen verrichtet (Kullick 2023). Auch die globale Bedeutung von Wohnraum als Anlage- und Spekulationsobjekt ist spätestens seit der GFK von 2008 unbestritten.

Produktion, Verteilung und Bewirtschaftung von Wohnraum sind heute in hohem Maße von globalen Rahmenbedingungen abhängig. Dabei kann es sich um die weltwirtschaftliche Großwetterlage oder die Zinspolitik wichtiger Zentralbanken ebenso handeln wie um die Entwicklung von Baustoffpreisen. Trotz der enormen Bedeutung globaler Kontextbedingungen ist es wichtig, sich deren Wirksamkeit nicht in einer allzu direkten Form vorzustellen. Auch wenn globalisierte und finanzialisierte Wohnungsmärkte intransparent sind, bleiben staatlichen Institutionen verschiedener Ebenen Möglichkeiten zum regulativen Eingriff erhalten. Sie können daher in einer vermittelnden Funktion auftreten, die der neogramscianische Politologe Robert Cox (1987) mit der treffenden Metapher des „Transmissionsriemens“ beschrieb. Die staatlichen Institutionen – ob auf europäischer, nationaler oder lokaler Ebene – reagieren also ihrerseits auf die veränderten Kontextbedingungen und versuchen, deren negative Effekte auszugleichen, die positiven zu nutzen und ihre Strategien den neuen Gegebenheiten anzupassen. Wie auf etwaige Veränderungen der globalen Kontextbedingungen reagiert wird, hängt dabei von den Kräfteverhältnissen auf der jeweiligen Ebene ab.

Im Falle von Hamburg und Wien sind hier vier relevante Ebenen zu erkennen, die in drei Abschnitten beschrieben werden. Zunächst ist die oben erläuterte Bedeutung weltwirtschaftlicher und anderer globaler Trends zu berücksichtigen. Diese wird gemeinsam mit der zweiten Ebene, jener der Europäischen Union, als erweiterter Kontext (5.1) diskutiert. Die EU-Ebene wird hier unter den erweiterten Kontext subsumiert, da ihr Effekt – wie die globalen Kontextbedingungen auch – für Hamburg und Wien weitgehend identisch sind. Die nationalen Kontextbedingungen werden im zweiten Unterabschnitt als mittelbarer Kontext (5.2) dargelegt und für Deutschland und Österreich jeweils getrennt vorgestellt. Der unmittelbare Kontext (5.3) beschreibt schließlich die Kontextbedingungen der Landes- bzw. Kommunalebene in Hamburg und Wien, wobei ebenfalls eine Trennung vorgenommen wird.

5.1 Der erweiterte Kontext – Globale und europäische Entwicklungen

5.1.1 Der globale Kontext

Eine vollständige Darstellung der globalen Kontextbedingungen wohnungspolitischer Kämpfe in Hamburg und Wien kann hier selbstverständlich nicht geleistet werden. Dieser Unterabschnitt wird sich daher darauf beschränken, die „langen Linien“ und größeren Trends in der globalen Wohnungswirtschaft nachzuzeichnen. Zum globalen Bezugsrahmen ist zu sagen, dass es sich hierbei tatsächlich eher um einen Fokus auf westliche Industrienationen handelt. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Wohnungsmärkte in vielen Schwellen- und

Entwicklungsländern oft einen geringeren Grad der globalen Integration aufweisen, was selbst heuristische Aussagen zu ihrer Wohnungswirtschaft unpräzise machen würde (Aalbers 2016, 73). Selbst die schwere Krise der chinesischen Immobilienwirtschaft schlug sich – zumindest verglichen mit der US-Hypothekenkrise der 2000er Jahre – bislang kaum an den europäischen Märkten nieder (Lahiri 2023). Da wohnungswirtschaftliche Trends in Schwellen- und Entwicklungsländern, aber auch in ostasiatischen Industrienationen nicht denselben Mustern folgen, werden sie an dieser Stelle ausgespart.

Auch die von Manuel B. Aalbers (2016) entwickelte Periodisierung globaler Akkumulationsregime im Wohnungsbereich legt den Fokus auf westliche Länder, in denen die wohnungswirtschaftliche Entwicklung ungefähr gleichzeitig erfolgte. Aalbers geht insbesondere für die späteren Entwicklungen von einem höheren Maß an Gleichzeitigkeit aus, da sich die Integration der Wohnungsmärkte im Verlauf der Geschichte intensiviert hat (ebd., 66). Während die vormoderne Phase noch heute von großer Relevanz sein kann – man denke hier vorgreifend etwa an die Strahlkraft und wohnungswirtschaftliche Wirkung des Roten Wiens – so ist es angesichts der geringen weltweiten Integration vormoderner Wohnungsmärkte nicht zielführend, diese auf der globalen Ebene zu diskutieren. Stattdessen werden eine *fordistische*, eine *postfordistische* und einer *spät-neoliberale* Phase nachgezeichnet, wobei letztere mit der GFK von 2008 beginnt. Aalbers' Periodisierung ist dabei nicht als tatsächliche Abfolge klar begrenzter Phasen zu verstehen, sondern als heuristisches Werkzeug, welches induktiv aus der Arbeit an internationalen wohnungswirtschaftlichen Historien entstanden ist (ebd., 76).

Mit dem Begriff einer „*fordistischen*“ Phase globaler Wohnungswirtschaft schließt Aalbers natürlich an die gängige, oben (3.1) beschriebene Diagnose einer fordistischen Akkumulations- und Regulationsweise an, deren Höhepunkt meist auf die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg datiert wird. Die Bedeutung, die dem Wohnen innerhalb dieser gesellschaftlichen Konfiguration zukam, ist immens und wurde oben (4.2) bereits unter Verweis auf Studien von Florida und Feldman (1988) kurz erläutert. Technische Innovationen, hohe Wachstumsraten und starke Gewerkschaften ermöglichten weiten Teilen der Arbeiter*innenklasse Zugang zu relativ gutem Wohnraum, der als zentrales Element des wohlfahrtsstaatlichen Klassenkompromiss betrachtet wurde. Die konkrete Ausgestaltung der staatlichen Wohlfahrtsprogramme konnte sich räumlich und zeitlich ebenso unterschiedlich ausprägen wie die räumliche Materialität des geförderten Wohnraums. Neben einer starken Regulation war die fordistische Wohnungswirtschaft auch durch private Organisationen gekennzeichnet, welche – wie Genossenschaften – am Gemeinwohl oder auch – wie

Bausparkassen – profitorientiert sein konnten. Auch letztere waren in den meisten Fällen auf die Finanzierung von Wohnraum spezialisiert und beschränkten ihre Aktivitäten auf diesen Bereich (Aalbers 2017, 542). Der Grad der Integration von Wohnungs- und Finanzmärkten war demnach eher gering, während die Bautätigkeit – in Europa nicht zuletzt aufgrund von kriegsbedingten Wiederaufbaumaßnahmen – besonders hoch war (Aalbers 2016, 70).

Die *postfordistische* Wohnungswirtschaft hebt sich von der fordistischen Konstellation insbesondere durch ihren höheren Grad der Finanzialisierung aus, also durch die stärkere Integration von Wohnungs- und Finanzwirtschaft. In Ländern mit hoher Eigentumsquote ist diese Integration vor allem hypotheckengetrieben, aber auch private und staatliche Mietwohnungen geraten durch Deregulierung und Privatisierung zunehmend in den Fokus von Investor*innen. So wurde die Finanzialisierung des Wohnungssektors in den USA vor allem durch den rapiden Anstieg der aggregierten Hypothekenlast vorangetrieben, während sie sich in den Niederlanden in Form einer massiven Welle von Deregulierungsmaßnahmen und Subventionsabbau vollzog (Aalbers 2017, 574). Im Vereinigten Königreich setzte Margaret Thatcher 1980 das „*right to buy*“ um, wodurch öffentlicher Wohnungsbestand an Mieter*innen verkauft und somit langfristig privatisiert wurde (Cooper et al. 2020). Wie sich der Übergang von einer fordistischen hin zu einer postfordistischen Wohnungswirtschaft in einem bestimmten Land oder einer Region konkret zeigt, variiert also. Gemeinsam sind diesen Entwicklungen vor allem der staatliche Rückzug aus der Regulation und Bereitstellung von Wohnraum und die Zunahme finanzwirtschaftlicher Investitionen.

Während die Bautätigkeit insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus vielerorts also zurückging, strömte mehr Kapital in den Wohnungssektor. Die sinkende Profitrate der 1970er und 1980er Jahre begünstigte diese Entwicklung, da sich in den produktiven Bereichen der Wirtschaft weniger profitable Anlagemöglichkeiten boten. Es handelt sich hier also um die Art Ausweichbewegung, die David Harvey als *capital switching* bezeichnet (4.2.1). Folglich behielt Wohnraum seine zentrale Position in der dominanten Regulationsweise stets bei, diese hatte sich in der postfordistischen Konfiguration jedoch zunehmend um ein finanzdominiertes Akkumulationsregime herum formiert. In den USA hatte die aggregierte Kreditlast 1984 noch 81% des BIP betragen, 2008 lag dieser Wert bei 260% (Aalbers 2016, 72). Beim größten Teil dieser Kredite handelte es sich um Hypotheken, die für viele Menschen mit geringer Bonität den einzig gangbaren Weg zum Eigenheim darstellten. Das Resultat war ein enormer Anstieg im Subprime-Bereich, dem Segment des Hypothekenmarktes also, in dem die Eigentümer*innen von veränderten Kreditbedingungen besonders oft in die Zahlungsunfähigkeit getrieben werden. Aalbers beschreibt hier einen

enormen Anstieg der makroökonomischen Bedeutung von Hypotheken, die zunehmend zur Voraussetzung stabiler Finanzmärkte wurden, welche ihre günstigen Kreditbedingungen eigentlich möglich machen sollten. Das Platzen dieser Blase ist einer der zentralen Gründe für die GFK, deren Effekte sich in der Immobilienwirtschaft mitunter am hartnäckigsten zeigen.

Wohl auch, um zu betonen, welche Zäsur die GFK für die Entwicklung der Immobilienwirtschaft darstellte, bezeichnet Aalbers die *spät-neoliberale* Phase auch als *Post-Crisis Period*. Für diese im Entstehen begriffene Phase eine allgemein und global gültige Definition zu liefern, bleibt auch 15 Jahre nach dem Höhepunkt der GFK weiterhin schwierig. Ein Aspekt, der von Aalbers (2016, 70) als globaler Trend beschrieben und von Susanne Heeg (2013) mit Blick auf Deutschland als „Responsibilisierung“ kritisiert wird, ist der Bedeutungszuwachs von Wohneigentum in der Altersvorsorge. Dieser Responsibilisierung steht auch die Politisierung der Wohnverhältnisse gegenüber. Während die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und somit auch die Resultate dieser Kämpfe sich unterscheiden können, so handelt es sich bei der Politisierung der Wohnungsfrage um ein – hier im eigentlichen Wortsinn – globales und für die spät-neoliberale Phase der Wohnungswirtschaft absolut prägendes Phänomen. Wohl nicht zuletzt, weil die Leistbarkeit des Wohnens in vielen Ländern der Welt abgenommen hat (Forrest/Yip 2011), wurden wohnungspolitische Konflikte in den Jahren seit der GFK wohl häufiger und intensiver ausgetragen als je zuvor. Gegenwärtig gilt dies etwa für den Streik chinesischer Hypothekar*innen, der sich gegen die Einstellung der von ihnen finanzierten Bauvorhaben richtete (Laplâtre 2022) ebenso wie für die intensiven Konflikte um die Besteuerung von Wohnraum in Kenia (Reuters 2023) oder die Debatte um die Vergesellschaftung großer Wohnungskonzerne in Berlin (Kröger 2023).

Wie diese wohnungspolitischen Kämpfe ausgehen, hängt von der weiteren Entwicklung der globalen Kontextbedingungen ebenso ab wie von der Gesamtheit der Kräfteverhältnisse und ihrer Institutionalisierung in den verschiedenen staatlichen Ebenen. Um für die Untersuchung der Konflikte um sozialen Wohnungsbau in Hamburg und Wien ein komplettes Bild der relevanten Kontextbedingungen zu gewinnen, ist es daher unbedingt notwendig, sich die verschiedenen Ebenen der Staatlichkeit und die dort herrschenden Kräfteverhältnisse anzusehen. Ehe die nationale Ebene für Deutschland und Österreich und schließlich die lokale Ebene jeweils für Hamburg und Wien fokussiert wird, wirft der folgende Unterabschnitt daher einen kurzen Blick auf die Europäische Union und ihre Bedeutung für die Kontextbedingungen wohnungspolitischer Kämpfe.

5.1.2 Die Europäische Union und das Wohnen

Dass das Wohnen in den Anfängen der europäischen Integration keine besonders zentrale Rolle einnahm, ist kaum überraschend, da der Fokus in den Vorgängerorganisationen der EU zunächst auf die wirtschaftspolitische Abstimmung in Handel und Industrie gelegt wurde. Wenngleich sich der Tätigkeitsfelder der EU-Institutionen seither kontinuierlich erweitert haben, gehört das Wohnen noch immer nicht zu ihren Kernbereichen. Dies liegt nicht zuletzt daran, wie stark sich die nationalen Wohnungsmärkte innerhalb der EU voneinander unterscheiden. Schwartz und Seabrooke (2008, 244) haben in ihrer Typologisierung nationaler Wohnungssysteme bereits unterstrichen, wie stark Wohnungsmärkte auch im Globalen Norden voneinander abweichen. So zeichnen sich die familial strukturierten Märkte in Italien oder Bulgarien etwa durch hohe Eigentumsquoten und eine geringe hypothekarische Belastung aus, während in den korporatistischen Märkten Nordwesteuropas mehr Menschen zur Miete leben und die hypothekarische Belastung eher hoch ist. Dass Deutschland von Schwartz und Seabrooke noch als „korporatistischer“ Markt geführt wird, unterstreicht die Schwere der Veränderungen seit der Veröffentlichung im Jahre 2008. Zugleich ist zu beachten, dass sich diese Wandlungstendenzen primär auf der nationalen oder lokalen Ebene vollziehen. Die marginale Rolle der EU-Wohnungspolitik und die starken Differenzen zwischen EU-Ländern lassen Krapp et al. (2020, 161) etwa an einer Harmonisierung der nationalen Systeme zweifeln.

Wenngleich genuin wohnungspolitische Konflikte also weniger auf der europäischen Ebene ausgetragen werden, so können die EU und ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik doch von größter Bedeutung für den Wohnungssektor und seine politische Ausgestaltung sein. Ein wichtiges Beispiel hierfür sind europäisch vermittelte Maßnahmen der Austerität. So hatte in den Niederlanden der Abbau der umfassenden sozialen Wohnungsbau- und Förderprogramme in den 1990er Jahren – diese hatten zuvor 10% des Staatshaushalts ausgemacht (Aalbers 2017, 575) – zum Ziel, das damalige Haushaltsdefizit auszugleichen. Wenngleich die Abwicklung sozialer Infrastrukturen für eine Sanierung des Haushalts keine Seltenheit ist, lässt sich dieser Fall vor allem als Versuch begreifen, dem finanzpolitischen Druck der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) zu entsprechen. Die Niederlande sind dabei keine Ausnahme, in ärmeren und stärker verschuldeten Ländern wie Griechenland zeigt sich dieser Zusammenhang noch drastischer. Hier hat die kompromisslose Austeritätspolitik der Troika – also von Europäischer Zentralbank, Europäischer Kommission und Internationalem Währungsfonds – seit der griechischen Staatsschuldenkrise massiv zur Verschärfung der Wohnungskrise beigetragen (Alexandri 2022). Diese restriktive Finanzpolitik der EU schlägt dabei nicht zwingend direkt auf die nationalen Wohnungsmärkte durch, sondern wird meist

durch Einsparungen auf nationaler und lokaler Ebene vermittelt und ist – wie die folgende Analyse verdeutlichen wird – auch in Deutschland und Österreich von Relevanz.

Neben der Austeritätspolitik schlägt sich auch die Freizügigkeit innerhalb der EU gleich mehrfach am Wohnungsmarkt nieder. Zum einen bedeutet die Niederlassungsfreiheit, dass Arbeiter*innen aus der EU auch in jedem anderen Mitgliedsstaat leben und arbeiten dürfen. Im Wohnungsbereich wirkt sich dies etwa in der Prekarisierung der Arbeit in der Bauindustrie aus, wo vor allem osteuropäische Gastarbeiter*innen auf nord- und westeuropäischen Baustellen arbeiten (Meardi et al. 2012). Die Lohnentwicklung und der demografische Wandel in den osteuropäischen EU-Mitgliedsländern tragen in den jüngeren Jahren jedoch dazu bei, dass dieses Modell unter Druck geraten ist und Baukonzerne sich vermehrt um Arbeitsmigrant*innen aus Drittstaaten bemühen (Neuhold 2023).

Zugleich trägt die Reisefreiheit zum Boom bei Ferienwohnungen oder plattformvermittelten Urlaubsapartments bei, die vor allem in stark touristisch erschlossenen Städten Druck auf lokale Wohnungsmärkte ausüben. So schätzen Garcia-López et al. (2020), dass allein Urlaubsapartments wie *AirBnB* in einigen Quartieren Barcelonas zu 17% Steigerung bei den Angebotsmieten geführt haben. Neben der Reise- und Niederlassungsfreiheit hat auch der freie Waren- und Kapitalverkehr Konsequenzen für lokale Wohnungsmärkte. So hält etwa die norwegische Zentralbank relevante Anteile an den größten in Berlin tätigen Wohnungskonzernen, die ihrerseits häufig in europäischen Steueroasen wie Luxemburg registriert sind (Penke/von Daniels 2019).

Zudem kann auch die Ausgestaltung der ökonomischen Wettbewerbsbedingungen in der EU die wohnungspolitischen Handlungsspielräume von Staaten und Kommunen beschränken. Dies wird etwa im Vergaberecht sichtbar, welches die liegenschaftspolitischen Handlungsspielräume insofern begrenzt, als es europaweite Ausschreibungspflichten zur Förderung eines fairen Wettbewerbs vorsieht. Nach seiner Abwägung etwaiger wettbewerbspolitischer Vorteile und der lokalen wohnungspolitischen Nachteile kommt Kühling (2008, 124) zu dem Schluss, dass Wettbewerbseuphorie hier zur Vernachlässigung kommunaler Planungshoheit beigetragen hat. Zielkonflikte entstünden besonders dann, wenn vergaberechtliche Vorgaben „die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht optimieren, indem sie zu einem effizienten Ressourceneinsatz zwingen, sondern erschweren, verteuern oder gar unmöglich machen“ (ebd.).

Der europäische Kontext ist also eine erste staatsförmige Struktur, in der Konflikte zwischen sozialen Kräften sich materialisieren und so die Handlungsbedingungen im Feld der Bau- und Wohnungspolitik entscheidend prägen können. In nationalen oder lokalen

Wohnraumregimen kann sich dies verschiedentlich auswirken, es fällt jedoch auf, dass die Dimension von Regulierung und Steuerung – also das Verhältnis zwischen Staat und Markt – am direktesten von den politischen Kämpfen auf der Ebene der EU abhängt. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass es sich bei diesen Kämpfen oftmals um Konflikte handelt, die mit dem Bauen und Wohnen eher indirekt im Zusammenhang stehen und oftmals wirtschafts- und finanzpolitische Themen betreffen. Mit der finanzpolitischen Austerität, dem freien Personen- und Warenverkehr und der institutionellen und rechtlichen Absicherung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs wurden die wohl wichtigsten von ihnen genannt. Wenngleich die EU also nicht der Ort ist, an dem genuin wohnungspolitische Kämpfe ausgetragen werden, so ist eine Analyse europäischer Kontextbedingungen und ihrer wohnungspolitischen Konsequenzen für die Kritik der bestehenden Verhältnisse und die Entwicklung gegenhegemonialer wohnungspolitischer Strategien von großem Wert.

5.2 Der mittelbare Kontext – Nationale Wohnungswirtschaft und -politik

Nachdem der erweiterte Kontext grob skizziert wurde, wird die Entwicklung der beiden nationalen Wohnraumregime in Deutschland und Österreich etwas detaillierter nachgezeichnet. Die chronologische Darstellung beginnt mit den Auswirkungen von industrieller Revolution und Verstädterung im 19. Jahrhundert und führt bis in die Gegenwart bzw. zu den untersuchten Konflikten. Zur besseren Übersichtlichkeit wird die Entwicklung der Kontextbedingungen in drei historische Phasen unterteilt. Dabei nimmt der erste Unterabschnitt den Zeitraum zwischen industrieller Revolution und Nationalsozialismus in den Blick, ehe sich der zweite Abschnitt auf die Nachkriegszeit und die Verfestigung einer fordistischen Konfiguration konzentriert. Der dritte und letzte Unterabschnitt befasst sich dann vor allem mit der Phase der Neoliberalisierung deutscher und österreichische Wohnungsmärkte ab dem späteren 20. Jahrhundert.

Während die globalen und europäischen Kontextbedingungen in Deutschland und Österreich recht ähnlich gewirkt haben dürften, können sich die Kräfteverhältnisse auf der nationalen Ebene natürlich unterschiedlich entwickeln. Besonders mit Blick auf die teilweise enormen Differenzen zu anderen Systemen weltweit und innerhalb des Globalen Nordens ist dennoch festzuhalten, dass die Wohnungsmärkte von Deutschland und Österreich sich recht ähnlich sind. Eine ihrer wohl wichtigsten Gemeinsamkeiten ist etwa die in Österreich (54,2%) und Deutschland (49,5%) außergewöhnlich niedrige Wohneigentumsquote – also der Anteil der von Eigentümer*innen selbst genutzten Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand.

Weshalb sie dort so viel niedriger liegt als etwa in Polen (86,8%), Norwegen (80,8%) oder auch als der Mittelwert der EU-27 (69,9%), ist derweil umstritten. (Eurostat 2023)

Während einige Erklärungsansätze die korporatistische Struktur von Märkten und den stark ausgeprägten sozialen Wohnungsbau nach dem Zweiten Weltkrieg ins Zentrum stellen (Voigtländer 2009), macht etwa Kohl (2016) ein Pfadabhängigkeitsargument, welches um die unterschiedliche Entwicklung deutscher und US-amerikanischer Städte seit der Industriellen Revolution herum aufgebaut ist. Wenngleich Kohls Beitrag die Differenzen zwischen den deutschsprachigen Ländern und dem Rest Europas außer Acht lässt, so ist der Hinweis auf langfristige Pfadabhängigkeiten und deren Bedeutung für gegenwärtige Wohnraumregime doch wertvoll. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die oben diskutierte Langwierigkeit der räumlichen Materialisierung von Wohnraum. Da viele dieser historischen Prozesse sich in Deutschland und Österreich relativ ähnlich vollzogen haben, wird deren folgende chronologische Darstellung die historischen Abweichungen und verbleibenden Differenzen beider Systeme stets besonders hervorheben.

5.2.1 Von der Industriellen Revolution bis zum Faschismus

Die Geschichte der Industriellen Revolution und der damit einhergehenden Urbanisierung im 19. Jahrhundert wird aus verschiedenen, widersprüchlichen Perspektiven erzählt. Während die Abwanderung der Landbevölkerung in die Städte häufig als logische Konsequenz technologischen Fortschritts interpretiert wird, der einen Großteil ihrer Arbeitskraft überflüssig machte, betonen marxistische Darstellungen die sich wandelnden Machtverhältnisse während der „ursprünglichen Akkumulation“, die als historische Zäsur den Übergang von einer feudalen hin zur kapitalistischen Ökonomie und Gesellschaft markiert (MEW 23, 741ff). Unstrittig ist jedenfalls, dass die Städte während dieser Zeit ein rasantes Wachstum erlebten, welches das ohnehin starke Bevölkerungswachstum weit überstieg. So verfünffachte sich die Bevölkerung Berlins zwischen 1850 und 1910 von rund 400.000 auf über zwei Millionen Menschen (Rottke/Markmann 2017, 47). Auch im – abgesehen von Wien – bis dato besonders ländlich geprägten Österreich kam es zu dieser Zeit zu einer raschen Verstädterung (Hubbard 1972).

Diese Verstädterung ging mit einem Bedeutungszuwachs von dicht belegten, mehrgeschossigen Mietshäusern einher, welche fast ausschließlich privatwirtschaftlich errichtet und verwaltet wurden (Kähler 1996, 305ff). Die Zustände in diesen Arbeiter*innenwohnungen – um 1900 lebte in Berlin mehr als die Hälfte der Bevölkerung mit mehr als sieben Menschen in einem bzw. mehr als elf Menschen in zwei Zimmern (Rottke/Markmann 2017, 51) – glichen also noch um die Jahrhundertwende dem von Friedrich

Engels (1920) bereits Mitte des 19. Jahrhunderts in Manchester beschriebenen Elend. Trotz dramatischer Überbelegung stand bereits damals ein nicht unerheblicher Anteil der Wohnungen leer. Die Schwankungen beim Leerstand und der durchschnittlichen Rendite im Geschäft mit Mietwohnungen deuten darauf hin, dass sich in der jungen Wohnungswirtschaft recht schnell kurzfristige konjunkturelle Zyklen von einigen Jahren herausbildeten (Wischermann 1986, 109). Wohl um diese Zeit erlangte der Wohnungssektor auch seine makroökonomische Bedeutung als Stabilisator kapitalistischer Akkumulationsprozesse und „*overflow tank*“ (Harvey 1985) für überschüssiges Kapital.

Neben der Profitabilität der Wohnraumbewirtschaftung wurde auch die Bedeutung von Wohnverhältnissen für die Reproduktion der Arbeitskraft bald erkannt. Letztere war in vielen Arbeiter*innenquartieren der damaligen Zeit durch bauliche Mängel, Überbelegung und fehlende Hygienestandards ernsthaft gefährdet. Insbesondere an Industriestandorten mit günstigem Bauland fingen Unternehmen daher an, selbst sogenannte Werkwohnungen zu bauen, in denen die Arbeiter*innen untergebracht wurden (Rottke/Markmann 2017, 53). Durch diese in Deutschland und Österreich gleichermaßen gängige Praxis war es dem Industriekapital möglich, die Reproduktion der Arbeitskraft ihrer Beschäftigten sicherzustellen und zugleich deren Abhängigkeit vom jeweiligen Unternehmen zu erhöhen (Bauer 2006, 22).

Ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden vermehrt auch Baugenossenschaften gegründet, die auf eine gemeinschaftliche Finanzierung und Bewirtschaftung von Wohnraum ausgerichtet waren. Die Zahl der Genossenschaften wuchs um die Jahrhundertwende rasch an, sodass 1914 bereits 1.402 deutsche Genossenschaften eingetragen waren (Stahncke 2012, 29). Mit deren insgesamt rund 100.000 Wohnungen blieben diese zahlenmäßig jedoch zunächst eher unbedeutend. Dennoch stellten Genossenschaften eine der ersten gemeinwirtschaftlichen Alternativen am Wohnungssektor dar und wurden bald auch staatlicherseits gefördert. So wurde es den deutschen Genossenschaften ab 1889 ermöglicht, vergünstigte Kredite aufzunehmen (Rottke/Markmann 2017, 54), während Genossenschaften in Österreich ab 1908 von staatlichen Darlehen profitieren konnten (Lugger/Puchebner 1994, 17).

Wenngleich vor allem Sozialdemokrat*innen auf eine stärkere staatliche Regulierung der Wohnungswirtschaft drängten, ließen die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zunächst nur moderate sozialpolitische Einschränkungen zu. Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs im Jahre 1914 änderte sich dies schlagartig. Die Verwaltung im Deutschen Kaiserreich wurde in den Kriegsjahren zunehmend mit Kompetenzen zum Eingriff in die Wohnungs- und Bauwirtschaft ausgestattet. Neben dem damals weit weniger globalisierten Markt für Baustoffe betraf dies auch das Geschäft mit Mietwohnungen. Staatliche Behörden konnten fortan Mieten

festlegen, Mietverhältnisse aufkündigen und Wohnraum neu zuweisen (Rottke/Markmann 2017, 54). Auch in Österreich konnten angesichts kriegsbedingter Versorgungslücken strengere Bestimmungen für die profitorientierte Wohnungswirtschaft durchgesetzt werden. Während diese zunächst befristet waren, erreichte die austromarxistisch ausgerichtete österreichische Sozialdemokratie 1922 ihre Festschreibung (Kirchner 2006, 266). Der Erste Weltkrieg resultierte in Deutschland und Österreich also in einer Verschiebung der wohnungspolitischen Kräfteverhältnisse zugunsten staatlicher Regulation und Planung, deren materielle Verdichtung weit über das Kriegsende hinaus Wirkung zeigte.

Bereits während des Krieges stiegen die Teuerungsraten rasant an. Während viele Preise im täglichen Bedarf in die Höhe schossen, unterlagen die Wohnungsmieten auch nach 1918 zunächst den zu Kriegszeiten festgelegten Regulierungen. Dies führte zu einer Entwertung der Erträge aus Vermietungen, die vielfach durch staatliche Bestimmungen gedeckelt waren und für private Investor*innen daher an Attraktivität verloren. Während der Rückzug der Privaten aus dem Wohnungs- und insbesondere dem Baugeschäft die Versorgungslücken zunächst eindeutig vergrößert haben dürfte, stellten die Mieten eine Ausnahme von den extremen Teuerungen dar und trugen somit zum finanziellen Überleben vieler Haushalte bei. So hatten Mieten in Deutschland noch 1923 einen Anteil von lediglich 2% am Preisindexwarenkorb (Rottke/Markmann 2017, 55). Auch in Österreich blieben die Mieten von den in anderen Bereichen üblich gewordenen Teuerungsraten ausgenommen (Healy 2013).

In der Zwischenkriegszeit wurden in Deutschland und Österreich unterschiedliche Formen sozialer Wohnraumversorgung dominant. So wurden in der Weimarer Republik etwa Steuern auf die infolge der Hyperinflation praktisch entschuldeten Bestandsimmobilien erhoben, mit denen auch der Neubau und die Gründung kommunaler Wohnungsunternehmen subventioniert wurde. Zudem konnten Genossenschaften besonders von ihrer oben erwähnten rechtlichen Sonderstellung profitieren, sodass sie in den Jahren 1928/29 bereits ein Drittel der Neubauten errichteten (Murfeld et al. 2000, 3f). Im Österreich der Ersten Republik wurden – wohl aufgrund seiner ländlichen Prägung sowie der konservativen Regierung – wenige Regulierungsmaßnahmen auf nationaler Ebene ergriffen. Im sozialdemokratisch regierten Wien hingegen wuchs der Druck durch einen Zusammenbruch der privaten Wohnungswirtschaft sowie durch die Siedlerbewegung, die zu Kriegszeiten anfangs „wilde Siedlungen“ an den Rändern Wiens zu errichten, um der Wohnungsnot zu entgehen (Jäger 2006, 34). Die Wiener Situation ist unten (5.3) im Detail beschrieben.

Ab den späten 1920er Jahren gerät die Wohnraumversorgung in Deutschland und Österreich unter den Druck der Weltwirtschaftskrise. In Deutschland fielen die Mittel zur

Subventionierung aus und die zunehmende Arbeitslosigkeit trieb Hunderttausende in die Obdachlosigkeit, während 1932 zugleich rund 150.000 Wohnungen leer standen (Rottke/Markmann 2017, 56). Auch in Österreich und insbesondere in Wien sehen sich die gemeinwirtschaftlichen und staatlichen Bauträger aufgrund finanzieller Engpässe vielfach gezwungen, geplante Projekte aufzuschieben oder abzusagen, bis etwa in Wien der kommunale Wohnungsbau völlig zum Erliegen kommt (Ammann/Mundt 2008, 3). Zu dieser Zeit stehen die Wiener Landesregierung sowie die Bundesregierung in Berlin politisch bereits unter hohem Druck durch Austrofaschisten und Nationalsozialisten. Diese konnten vom Zusammenbruch gesellschaftlicher Teilsysteme wie der Wohnraumversorgung etwa profitieren, indem sie Abstiegsängste schürten und Obdachlose als „Asoziale“ diffamierten (Schenk 2018).

Im Nationalsozialismus wurde der eklatante Mangel an Wohnraum als zentrales Problem und staatliche Aufgabe anerkannt. Während die NSDAP also versprach, die Versorgung der deutschen Arbeiter*innen mit Wohnraum zu sichern, konnte dieses Ziel in der Praxis nicht erreicht werden. Einerseits wurden private Investor*innen durch die etatistische Rhetorik der Nazis verschreckt, andererseits wurden Fördermittel wie die Hauszinssteuer zweckentfremdet und konnten nicht länger zur Finanzierung staatlicher Wohnbauprojekte eingesetzt werden (Rottke/Markmann 2017, 57). Obwohl die Fertigstellungen privater Bauträger einbrachen, machten sie weiterhin einen beträchtlichen Teil der Bautätigkeit aus. Die nationalsozialistische Ablehnung der privaten Wohnungswirtschaft – stets auch Vehikel für antisemitische Ressentiments – brachte die deutsche Wohnungswirtschaft dem erklärten Ziel der staatlichen Bedarfsdeckung also nicht näher (ebd.). Im Unterschied zur NSDAP versuchte die austrofaschistische Regierung nicht, mit ihrem wohnungspolitischen Programm um die Zustimmung der Arbeiter*innen zu werben, sondern vollzog einen offenen Schulterschluss mit dem Besitzbürgertum, was wohl auch mit der Vereinbarkeit von Marktliberalismus und ständestaatlicher Ideologie zusammenhing. So wurden die Mieten in Wiener Gemeindebauten um mehr als 70% erhöht, während zugleich diverse progressive Steuern abgeschafft wurden. Das zumindest vordergründig erklärte Ziel einer Belebung der Wirtschaft konnte jedoch auch in Österreich nicht erreicht werden. (Melinz/Ungar 1996, 43ff)

Nach dem Anschluss Österreichs 1938 wurden nationalsozialistische Prestigeprojekte wie die „Hitlerbauten“ in Linz von Berlin aus geplant. Insgesamt versuchte die NSDAP, die Wohnraumversorgung in Österreich und Deutschland anzugleichen. Während ihr dies *de jure* gelang, etwa indem 1940 das einheitliche Deutsche Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) beschlossen wurde (Bauer 2008, 123), kann *de facto* während der NS-Zeit nicht von einer Angleichung gesprochen werden, da Wohnungspolitik spätestens mit Kriegsbeginn endgültig

zur Nebensache wurde. So blieb etwa ein Führererlass Hitlers aus demselben Jahr, der die Aufholung kriegsbedingter Versäumnisse im Wohnungsbau vorbereiten sollte, ohne Konsequenzen (Rottke/Markmann 2017, 57). Wenngleich also im NS-Staat selbst kaum eine Synchronisierung der Wohnraumversorgung stattfand, blieb das WGG in einer von nationalsozialistischer Rhetorik befreiten Form sowohl in Österreich als auch in Deutschland gültig und sorgte somit vor allem in den Nachkriegsjahrzehnten dafür, dass der gemeinnützige Wohnungsbau in Deutschland und Österreich auf derselben Rechtsgrundlage beruhte (Amann/Mundt 2008).

5.2.2 Nachkriegszeit und fordistische Wohnraumregime

Das Ausmaß der Zerstörung im Zuge des Zweiten Weltkriegs unterschied sich innerhalb Deutschlands und auch Österreichs regional sehr stark. Während in vielen deutschen Großstädten – darunter etwa Köln, Dortmund oder Dresden, aber auch Hamburg – mehr als die Hälfte des Wohnraums zerstört wurde, blieb die Bausubstanz in anderen Städten – etwa in Leipzig, Lübeck oder Rostock – trotz erheblicher Schäden überwiegend intakt (Kähler 1996, 444). Zerstörungen wie in Köln oder Dortmund waren in Österreich die absolute Ausnahme. Betrachtet man Österreich insgesamt, so wurden rund 12% des Wohnungsbestandes ganz oder teilweise zerstört (Bauer 2008, 124). In Wien waren rund 20% der Wohnungen unbewohnbar geworden (Bihl 2006, 585). Auch wenn die Zerstörungen also regional stark variierten, so war der kriegsbedingte Mangel an Wohnraum überall in Deutschland und Österreich das bestimmende wohnungspolitische Thema. So stieg die durchschnittliche Wohnungsbelegung in Deutschland von 3,6 auf rund sechs Personen an (Rottke/Markmann 2017, 59). Um diesem eklatanten Mangel gerecht zu werden, hielten die Alliierten zunächst an einer planwirtschaftlichen Verteilung des Wohnraums durch ihre Kontrollräte fest und priorisierten Aufräum- und Reparaturarbeiten (ebd.).

In Ostdeutschland, welches in dieser Untersuchung des westdeutschen Hamburgs weitgehend ausgespart wird, wurde das Wohnen auch nach der sowjetischen Besatzung und der Gründung der DDR planwirtschaftlich und zentral organisiert.⁴ In Westdeutschland fand mit der Währungsreform von 1948, der Gründung der Bundesrepublik 1949 sowie dem Wohnungsbaugesetz von 1950 eine schrittweise Abkehr von der Planwirtschaft der Kriegs- und Besatzungszeit statt, die sich auch am Wohnungssektor bemerkbar machte. Während soziale Regelungen wie der Mietenstopp und der Kündigungsschutz ihre Gültigkeit behielten, wurde

⁴ Für Debattenbeiträge zum wohnungspolitischen Erbe der DDR siehe etwa Durth (1999) oder Tesch (2000).

etwa durch Steuervergünstigungen versucht, Investitionen in den Wohnungsmarkt zu leiten (Durth 1995, 58). Konkret sah das Wohnungsbaugesetz von 1950 drei wesentliche Finanzierungsmodelle vor: Im frei finanzierten Wohnungsbau (1) waren die Eigentümer weitgehend von Vorschriften befreit, beim steuerbegünstigten Wohnungsbau (2) griffen Auflagen zur Miete und Wohnungsgröße und im öffentlich geförderten Wohnungsbau (3) kamen Vorschriften zur Ausstattung, verstärkter Mieterschutz und Belegungsbindungen hinzu (Rottke/Markmann 2017, 59f). Generell verfolgte die Regierung Adenauer also nicht das Ziel, selbst Wohnraum zu schaffen. Vielmehr wollte man durch Planungssicherheit, Steuervergünstigungen und gezielte Kreditvergabe Bedingungen schaffen, unter denen privates Geld in den Wohnungsbau investiert wird, während die beschriebenen Auflagen und Sozialtransfers für Ausgleich sorgen sollten.

In Österreich wurden die kriegsbedingten Mängel mithilfe einer umfassenden Wohnbauförderung (WBF) rasch überkommen, die ihre institutionelle Gestalt im 1948 gegründeten Wohnhaus- und Siedlungsfonds (WSF) fand. Der WSF, der über Jahrzehnte im Zentrum der österreichischen Wohnungspolitik stehen sollte, stellt hauptsächlich Darlehen und Zuschüsse für Bauträger*innen zur Verfügung, weshalb die Objektförderung⁵ rund 80% des WBF-Etats ausmachen (Zeller et al. 2018, 601). Neben mietrechtlichen Regulierungen stellt auch der gemeinnützige Wohnungsbau hier eine wichtige Säule dar. Zu den gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) gehören in Österreich einerseits Genossenschaften, andererseits aber auch kapitalgesellschaftliche Unternehmen, die unter den im WGG festgelegten Bedingungen wirtschaften (Bauer 2006, 20f). Ihre Gründung wurde durch den Wohnhauswiederaufbaufonds besonders gefördert, sodass mehr als die Hälfte der 186 heute bestehenden GBVs in den Jahren zwischen 1945 und 1955 entstanden (ÖVGBV o.J.). Der in Wien besonders bedeutsame Gemeindebau wird weiter unten (5.3) diskutiert.

Bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit stellt der österreichische Fokus auf Objektförderung einen Unterschied zu Deutschland dar, wo stärker auf indirekte Förderwege wie Steuervergünstigungen gesetzt wurde. Diese polit-ökonomischen Unterschiede sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die wohnungsbezogene Akkumulation und Regulation in Österreich und Deutschland sich stark ähnelten. Nach Aalbers' Systematik (5.1.1) wären beide nationalen Wohnraumregime eindeutig der fordistischen Periode zuzuordnen. Auf der Ebene der Regulierung und Steuerung zeigt sich dies etwa in der durchaus

⁵ *Objektförderung* bezeichnet im Allgemeinen jene Maßnahmen, die sich auf die Förderung der Errichtung von Wohnraum richten (bspw. Gemeindebau, Steuervergünstigungen für Bauträger*innen, Zuschüsse zum Wohnungsbau). Diese stehen insbesondere im Kontrast zur *Subjektförderung*, die in erster Linie Menschen – etwa Mieter*innen oder Hausbesitzer*innen – zu unterstützen (bspw. Wohnbeihilfe/Wohngeld).

interventionistischen Wohnungspolitik, die das Wohnen als elementaren Teil des Sozialstaats anerkennt. Räumlich materialisiert sich die fordistische Konstellation in einer gesteigerten Bautätigkeit, die in den ersten Nachkriegsjahrzehnten vor allem bei Mietwohnungen zu beobachten war. Während später zunehmend Zersiedelungsprozesse einsetzen sollten und auf der Ebene der sozialen Praktiken des Wohnens somit motorisierten Individualverkehr und vergeschlechtlichte Mobilitätsmuster befördert wurden, so ging die hohe Bautätigkeit zunächst mit einer enormen Steigerung der Wohnstandards einher, was sich etwa in der verfügbaren Wohnfläche pro Kopf zeigt (Hoffmann 1973, 354). Hinsichtlich der Aushandlungsprozesse zeichneten sich die fordistischen Wohnraumregime beider Länder durch ein korporatistisches System von staatlichen, gemeinwirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Akteur*innen aus, in dem auch die Letzteren den relativ strengen Regularien des Mietmarktes unterworfen waren.

Diese korporatistische Konfiguration erwies sich insbesondere in Österreich als überaus stabil. Jäger (2006, 35) zufolge liegt dies primär daran, „dass in Österreich eine einflussreiche Koalition aus Banken, Baufirmen und (genossenschaftlichen) Bauträgern besteht, die traditionell und bis dato massives Interesse an der fordistischen Form der Wohnbauförderung hat.“ So seien den Banken sichere Kreditgeschäfte möglich, während Baufirmen und Bauträger*innen von einer günstigen Auftragslage profitieren können. Während derlei Beharrungskräfte nicht als alleiniger Grund für die Entwicklung von Wohnraumregimen betrachtet werden sollten, so liegt doch nahe, dass die ersten wohnungspolitischen Kurswechsel in Deutschland auch deshalb zuerst eintraten, weil die fordistische Konfiguration nicht im selben Maße institutionalisiert war. Konkret wurde hier ab den 1960er Jahren begonnen, die planwirtschaftlichen Elemente zugunsten privater Investitionen abzubauen. Während dieser Übergang bereits lang geplant war, ließ die Instabilität der Kapitalmärkte ihn zunächst nicht zu. Nach ihrer Stabilisierung wurde im sogenannten „Lücke-Plan“ von 1960 die erste Welle der Deregulierung deutscher Wohnungsmärkte beschlossen (Rottke/Markmann 2017, 60).

Den Verteilungseffekten dieser Liberalisierung sollte ab 1965 mit der Einführung des Wohngeldes, einer monatlichen Unterstützung bedürftiger Haushalte, begegnet werden (ebd.). Dieser Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung ist bedeutsam, weil die deutsche Wohnungspolitik fortan weniger darauf ausgerichtet wurde, den Wohnungsmarkt an sich zu regulieren, sondern vielmehr darauf, die negativen Folgen einer marktförmigen Organisation von Wohnraum zu begrenzen – ein Schritt, der das deutsche Wohnraumregime der kommenden Jahrzehnte vom österreichischen klar unterschied. Die Deregulierung der Märkte und der einsetzende Rückzug aus der Objektförderung markieren also den Anfang einer allmählichen Abkehr vom fordistisch geprägten Wohnraumregime in der BRD. Hier bereits von einer

einsetzenden Neoliberalisierung zu sprechen, wäre dennoch verfrüht, da diese ihre volle Kraft erst im Laufe der kommenden Jahrzehnte entfalten sollte.

5.2.3 Neoliberalisierung und Krise

Warum die fordistischen Konstellationen im Westen unter Druck geraten sind, lässt sich nicht pauschal beantworten. Dennoch lassen sich die Auflösungserscheinungen verschiedener fordistischer Konfigurationen durchaus mit erlahmenden Wachstumsraten der 1970er Jahre, der Auflösung von Goldstandard und Bretton-Woods-Ordnung 1971, den Energiekrisen von 1973 und 1979 oder dem Anstieg der Zinsraten ab 1979 in Verbindung bringen (Aalbers 2016, 69). Diese Entwicklungen trugen im Allgemeinen zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse bei, welche sich vielfach in Deregulierungen der Wirtschaft, institutionellen Schwächungen der abhängig Beschäftigten sowie in eine restriktivere Haushaltspolitik und den damit verbundenen Abbau von Sozialsystemen übersetzte. Welches Land und welcher Wirtschaftszweig von diesen Entwicklungen wie stark getroffen wurde, hängt jedoch nicht zuletzt von den dort herrschenden Kräfteverhältnissen, der institutionellen Landschaft oder auch dem bestimmenden nationalen Akkumulationsregime ab. So haben wir oben (5.2.2) bereits festgestellt, dass die starken Institutionen im gemeinnützigen Wohnungsbau Österreichs einer durchschlagenden Neoliberalisierung entgegengewirkt haben könnte. Daneben kommt auch das damalige, insbesondere verglichen mit Deutschland, eher intravertierte Akkumulationsregime Österreichs als ein Grund für den späteren und gedämpften Verlauf der Neoliberalisierung des österreichischen Wohnungssektors infrage.

Da eine Beantwortung dieser Fragen auf ein Glaubensbekenntnis hinausliege, wird sich im Folgenden weniger auf die Gründe für den unterschiedlichen Verlauf der Neoliberalisierung in Deutschland und Österreich konzentriert, sondern vielmehr auf deren konkrete Gestalt. Grundsätzlich können drei Entwicklungen unterschieden werden, die zur Neoliberalisierung von Wohnungsmärkten und Wohnraumregimen beitragen: *Deregulierung*, *Privatisierung* und *Finanzialisierung*. Diese können auf einer analytischen Ebene zwar klar unterschieden werden, treten jedoch – wie sich später zeigen wird – in der Realität oft gemeinsam und in Mischformen auf. Während Deregulierung schlicht den Abbau von Gesetzen und Verordnungen bezeichnet, die die wirtschaftliche Aktivität im Wohnungsbereich beschränken, meint Privatisierung den Verkauf staatlichen bzw. öffentlichen Eigentums. Finanzialisierung wiederum beschreibt den relativen Bedeutungszuwachs des Finanzkapitals, etwa gegenüber dem Industriekapital oder öffentlichen Einrichtungen, und somit den Wandel von einem (eher) industriedominierten hin zu einem (eher) finanzdominierten Akkumulationsregime. Im Folgenden soll jeweils für

Deutschland und Österreich diskutiert werden, wie sich diese Entwicklungen politisch, ökonomisch und institutionell niederschlugen.

In Deutschland setzte die *Deregulierung* der Wohnungswirtschaft, wie oben diskutiert, bereits in den 1960er Jahren ein. Dennoch war der Abbau staatlicher Regulierung damit nicht abgeschlossen. So wurden in den 1980er und 1990er Jahren etwa Bestimmungen im Bereich von Hypotheken gelockert (Wijburg/Aalbers 2017a, 977) und die Kontrolle der Belegung sozial geförderten Wohnraums wurde vernachlässigt, sodass die Fehlbelegungen⁶ zunahmen (Rottke/Markmann 2017, 61f). Die wohl folgenschwerste Deregulierung am deutschen Wohnungsmarkt stellte derweil die 1989 beschlossene Abkehr vom WGG dar. Fortan würden sozial ausgerichtete Wohnungsunternehmen nicht länger steuerlich begünstigt, wodurch ein entscheidender Anreiz zur Schaffung und zum Erhalt kostengünstiger Wohnungen entfiel. Daneben sollte sich auch die Verschiebung der Zuständigkeit für sozialen Wohnungsbau vom Bund an die Kommunen als wichtig erweisen, da die Autonomie der Kommunen in diesem Bereich den Verlauf späterer Privatisierungs- und Finanzialisierungsprozesse entscheidend prägte (Wijburg/Aalbers 2017a, 977).

In Österreich setzt sich bis heute eine schleichende Deregulierung der Wohnungsbestände fort, da Altbauwohnungen – also Wohnungen, die vor 1953 bewilligt wurden – dem Mietrechtsgesetz (MRG) unterliegen und somit strenger reguliert sind als der nach diesem Datum geschaffene Neubau. Da ständig neuer Wohnraum geschaffen und alter Wohnraum abgerissen wird, wirkt die begrenzte Anwendung des MRG auf den Altbau langfristig deregulierend (Zeller et al. 2018, 601). Weitere Liberalisierungen fanden im Zuge der Novellierung des MRG im Jahre 1994 statt, als die Kategoriemieten durch Richtwertmieten ersetzt wurden (Kunnert/Baumgartner 2012, 70ff). Ähnlich wie in Deutschland gab der Bund auch in Österreich die Zuständigkeit für den staatlich organisierten sozialen Wohnungsbau, also für die WBF, ab. Während diese in Deutschland auf die Kommunen übertragen wurde, ging sie in Österreich an die Bundesländer über. Die Mittel wurden gekürzt und vor allem von ihrer Zweckbindung befreit, sodass es den Landesregierungen fortan möglich war, sie für Haushaltssanierungen oder Spekulationsgeschäfte einzusetzen (Zeller et al. 2018, 602). In beiden Ländern zeigte sich also, wie die Übertragung der Verantwortlichkeit für öffentliche Infrastrukturen an niedrigere Verwaltungsebenen deren Vernachlässigung begünstigen kann, sofern die fiskal- und haushaltspolitischen Handlungsspielräume der Länder und Kommunen nicht entsprechend erweitert werden.

⁶ *Fehlbelegung* meint in diesem Zusammenhang, dass eine Wohnung zwar über eine Belegungsbindung verfügt, ihre Bewohner*innen aber bspw. ein zu hohes Einkommen haben, um förderberechtigt zu sein.

Wie oben dargestellt, war die *Privatisierung* öffentlich bewirtschafteten Wohnraums in der BRD bereits früh politisch gewollt. Der Neubauanteil öffentlicher und geförderter Wohnungen ging ab den 1950er Jahren kontinuierlich zurück, sodass es in den 1980er Jahren fast viermal so viele profitorientiert betriebene wie gemeinnützige Wohnungen gab (Rottke/Markmann 2017, 62). Dennoch verfügte Deutschland noch über einen großen Bestand an Sozialwohnungen, der langfristig allerdings nicht nur relativ, sondern auch absolut abnahm, da viele der 3,4 Millionen Sozialwohnungen (ebd.) über eine befristete Sozialbindung verfügten. Nach Ablauf dieser Frist von meist 20 Jahren können die Wohnungen am freien Markt angeboten und oft für erheblich höhere Beträge vermietet werden. Jährlich fallen rund 60.000 Wohnungen aus der Bindung, ohne dass in einem ähnlichen Maße Sozialwohnungen entstehen (Kuhnert/Leps 2017, 266). Kurz nachdem die ostdeutschen Gebiete an die BRD übergingen, wurde 1993 das „Altschuldenhilfegesetz“ beschlossen. Dieses übte Druck auf die im Zuge der schockartigen Einbindung von DDR-Betrieben in den westdeutschen Kapitalismus häufig verschuldeten ostdeutschen Wohnungsgesellschaften aus. Die Bundesregierung würde ihre Schulden tilgen, sofern sie bereit waren, 15% ihres Bestandes zu privatisieren (Wijburg/Aalbers 2017a, 978). Rückblickend setzte damit eine große Privatisierungswelle ein, die nach der Jahrtausendwende ihren Höhepunkt erreichte. Viele der inzwischen für die Bereitstellung von Sozialwohnungen zuständigen Kommunen hatten bereits in den 1980er Jahren vergeblich versucht, die Bundesregierung zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel zu bewegen (Schönig/Vollmer 2020, 188). Unter dem finanzpolitischen Druck der 2000er Jahre sahen sich vor allem verschuldete Kommunen gezwungen, Wohnungsbestände und andere öffentliche Infrastrukturen zu verkaufen. In Berlin, welches zwar von SPD und PDS regiert wurde, zugleich aber besonders stark verschuldet war, mehr als ein Drittel der rund 400.000 landeseigenen Wohnungen verkauft (Oellerich 2009, 8).

In Österreich blieb eine vergleichbare Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände aus. Dennoch zogen sich die Kommunen, die Länder und der Bund auch hier verstärkt aus dem sozialen Wohnungsbau zurück, sodass der Anteil profitorientiert bewirtschafteten Wohnraums allmählich zunahm. War das Wohnen in Österreich, wie oben beschrieben, lange noch als öffentliche Aufgabe angesehen, wuchs ab den 1980er Jahren der Druck, zu privatisieren. Ein WIFO-Gutachten aus dem Jahr 1990 fordert angesichts der gestiegenen Leistungsfähigkeit der Kapitalmärkte etwa, die Ziele der WBF in den 1990er Jahren „den derzeitigen Bedingungen“ anzupassen, indem eine „Einschränkung der Förderungsintensität und Verlagerung zu mehr Kapitalmarktfinanzierung“ vorgenommen wird und verweist dabei auf budgetäre Gründe (Czerny 1990, 572). Die Auffassung, es handle sich bei der öffentlichen Infrastruktur in

Österreich um einen Anachronismus, gewann in den Folgejahren an Zuspruch und wurde auch von der ab 1999 regierenden rechtskonservativen Bundesregierung geteilt. Diese trieb den Rückzug staatlicher Institutionen aus dem Wohnungssektor unter anderem durch den Abverkauf der beim Bund gelegenen Portfolios gemeinnütziger Wohnungen voran (Zeller et al. 2018, 600). Wenngleich die Privatisierung in Österreich also später einsetzte und nicht die Ausmaße erreichte wie in Deutschland, so kam es doch zu einer spürbaren Verschiebung vom öffentlichen hin zum profitorientierten Wohnen.

Die *Finanzialisierung* des Wohnungssektors in Deutschland wird von Wijburg und Aalbers (2017a) als „alternativ“ bezeichnet, da weder die Immobilienpreise noch die aggregierte Hypothekenlast im selben Maße anstiegen wie anderswo. Stattdessen vollzog sich die Finanzialisierung am von Mietwohnungen und niedriger Eigentumsquote gekennzeichneten deutschen Markt in drei aufeinander folgenden Phasen (ebd., 976ff). Während die erste Phase der „Liberalisierung und Vermarktlichung“ vor allem die Deregulierung betreffen, stellt insbesondere die zweite Phase der „finanzialisierten Privatisierung“ eine Besonderheit dar. Wie oben erwähnt fand der Abverkauf kommunaler Wohnungsbestände in den 2000er Jahren unter hohem Austeritätsdruck statt. Viele Kommunen wollten daher möglichst schnell und mit wenig Verwaltungsaufwand privatisieren, weshalb Wohnungsgesellschaften oft *en bloc* verkauft wurden. Das Transaktionsvolumen am deutschen Immobilienmarkt lag 2005 mit 19,8 Milliarden Euro mehr als sechsmal so hoch wie drei Jahre zuvor (ebd., 979). Obwohl oft unter Wert verkauft wurde, lagen die aufgerufenen Preise ganzer Wohnungsgesellschaften so hoch, dass nur große Finanzmarktakteure über die nötige Kaufkraft verfügten und vor allem an US-amerikanische Private Equity und Hedgefonds oder ihre Tochterunternehmen verkauft wurde (Lorenz-Hennig/Zander 2007, 13). Wie am kurzfristigen Anstieg der Wiederverkäufe zu erkennen ist, war deren Geschäftsmodell zunächst spekulativ geprägt (ebd., 2). Im Zuge der GfK wurde jedoch verstärkt nach sicheren Anlagestrategien gesucht, sodass es in der dritten Welle der Finanzialisierung zur Konsolidierung in börsennotierten Wohnungsunternehmen und zur Entstehung der größten deutschen Wohnungskonzerne wie Vonovia oder die Deutsche Wohnen entstanden (Wijburg/Aalbers 2017a, 983).

Einen derartigen Verlauf nahm die Finanzialisierung des österreichischen Wohnungssektors nicht. Hier trug insbesondere die Deregulierung im Bereich der GBV dazu bei, dass Institutionen des Finanzmarktes in der Wohnungswirtschaft Fuß fassen konnten. Da bereits 2006 jede zweite GBV eine Kapitalgesellschaft war (Bauer 2006, 20), ist offensichtlich, dass diese ihren geschäftlichen Handlungsspielraum ausschöpfen. Zeller et al. (2018, 603) geben den Hinweis, dass kapitalgesellschaftlich strukturierte GBV oft mehrheitlich

institutionellen Anlegern wie Banken oder Versicherungen gehören, während der öffentliche oder genossenschaftliche Anteil zurückgeht. Ihrerseits versuchen diese GBV wiederum, über die Gründung von Tochterunternehmen ihren Tätigkeitsbereich auszuweiten und insbesondere Geschäftsfelder zu erschließen, in denen keine Kostendeckung vorgeschrieben ist (ebd.).

Zwischenfazit:

Die wohnungswirtschaftliche Geschichte Deutschlands und Österreichs weist viele Parallelen auf. Urbanisierung im 19. Jahrhundert und sozialpolitische Maßnahmen infolge des Ersten Weltkriegs stärkten in deutschen Städten die Genossenschaften, während in Wien der Gemeindebau dominant wurde. Im Faschismus zeigten sich zunächst unterschiedliche Ansätze, mit einer eher etatistischen Ausrichtung in Deutschland und marktliberalem Fokus in Österreich. Ironischerweise erfolgte eine Angleichung der Systeme erst nach Kriegsende durch das in beiden Ländern weiterhin gültige WGG von 1945.

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Wohnungsmärkte in Deutschland und Österreich zunächst gleichermaßen planwirtschaftlich geprägt. In Österreich erwiesen sich diese korporatistischen Strukturen als besonders stabil, staatliche Baupolitik und der Fokus auf Objektförderung wurden beibehalten. In Deutschland erfolgte etwa ab 1960 ein Wechsel hin zur Subjektförderung und eine Deregulierung, mit der das Wiedererstarken der Kapitalmärkte genutzt werden sollte. Diese Reformen markieren früh einen entscheidenden Unterschied in der politökonomischen Struktur der Wohnungsmärkte in Deutschland und Österreich.

Die Neoliberalisierung des deutschen Wohnungsmarktes erfolgte früher und stärker als in Österreich. Die zeigt sich früh bei der Deregulierung, später auch bei der Privatisierung kommunaler Bestände und der finanzwirtschaftlichen Durchdringung des Marktes. Während in Deutschland früh Regulationen abgebaut wurden, traf das Neoliberalisierungsprojekt in Österreich auf stabilere korporatistische Strukturen, die eine Neoliberalisierung abbremsten, aber nicht völlig abwenden konnten. Die Ursachen für diese Differenzen sind unklar, es liegt jedoch nahe, dass die intravertierte Akkumulationsweise Österreichs, der spätere EU-Beitritt oder das materielle Interesse korporatistischer Koalitionen an der fordistischen Wohnungswirtschaft hier eine Rolle spielen.

5.3 Der unmittelbare Kontext – Die lokale Ebene

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Kontextbedingungen auf der mittelbaren nationalen Ebene dargestellt wurden, widmet sich dieser Abschnitt dem unmittelbaren Kontext,

also den lokalen Bedingungen in Hamburg und Wien. Deren Entwicklung spielt sich ihrerseits naturgemäß innerhalb des globalen, europäischen und nationalen Kontextes ab und steht daher in einer gewissen Abhängigkeit zu den dort herrschenden Verhältnissen. Diese Abhängigkeit hat sich aufgrund der fortschreitenden Globalisierung, der europäischen Integration und insbesondere der Konsolidierung nationalstaatlicher Institutionen im Verlauf der Geschichte weiter gefestigt. Insbesondere in einem Wirtschafts- und Gesellschaftsbereich, der örtlich so stark gebunden ist wie das Wohnen, ist es dennoch notwendig, die historische Entwicklung der lokalen Kräfteverhältnisse zu untersuchen, um die Kontextbedingungen vollumfänglich beschreiben zu können. Analog zum vorangegangenen Abschnitt wird daher auch hier eine Gliederung in drei historische Phasen – *Industrielle Revolution bis Faschismus, Nachkriegszeit und Fordismus, Neoliberalisierung und Krise* – vorgenommen, an deren Ende kurz Bilanz gezogen und ein Vergleich zwischen den Entwicklungen in Hamburg und Wien angestellt wird.

5.3.1 Von der Industriellen Revolution bis zum Faschismus

Die bauliche Geschichte ab dem 19. Jahrhundert ist auch in Hamburg und Wien von rasantem Wachstum und Urbanisierung geprägt. So war die Einwohner*innenzahl Hamburgs bis 1880 auf 290.000 angewachsen. Kurz vor dem Beginn des Ersten Weltkriegs lebten dann bereits fast eine Million Menschen im Hamburger Stadtgebiet (Preiksich 2021). Auch in Wien schnellte die Einwohnerzahl zu dieser Zeit nach oben. Hatten 1804 – als Wien Hauptstadt des Kaisertums Österreich wurde – noch rund 260.000 Menschen auf dem Gebiet des heutigen Wiens gelebt, waren es in der Mitte des Jahrhunderts bereits mehr als doppelt so viele. Die historische Höchstmarke erreichte der Bevölkerungsstand im Jahre 1910, als über zwei Millionen Einwohner*innen gezählt wurden (Stadt Wien 2019). Der Bevölkerungsanstieg war dabei nicht gleichmäßig auf das Stadtgebiet verteilt. So nahm die Anzahl der Bewohner*innen in der Wiener Altstadt zwischen 1870 und 1910 sogar ab, während sie in den heute als „innere Bezirke“ bekannten Vorstädten stark anstieg und in den Vororten, den heutigen Außenbezirken, geradezu explodierte (Bobek/Lichtenberger 2015, 31). Auch in Hamburg konzentrierten sich die Überbelegung und das damit einhergehende gesundheitliche Risiko auf die besonders dicht besiedelten innerstädtischen Gängeviertel, wo etwa in der Choleraepidemie von 1892 überproportional viele Arbeiter*innen starben (Dahlgrün 2016, 10).

Neben der Cholera stellt der große Brand von 1842 die zweite große Katastrophe dar, deren Bearbeitung im langen 19. Jahrhundert im Mittelpunkt der hamburgischen Wohnungspolitik stand. Nachdem in vier Tagen weite Teile des Stadtgebiets verbrannt waren, legten Senat und Bürgerschaft – beide Organe setzten sich größtenteils aus Grundeigentümern

und Großbürgern zusammen – erstmals baupolitische Bestimmungen zur Höhe von und zum Abstand zwischen Gebäuden fest (ebd., 6). Der Choleraepidemie von 1892 begegnete der Senat mit Hygienevorschriften, einem Entwässerungssystem und dem Abriss der Gängeviertel. Während verpflichtende Bauvorschriften erlassen wurde, blieb die Bautätigkeit und deren Finanzierung weiterhin privatwirtschaftlich organisiert, sodass legale, aber möglichst effiziente und profitable Bauweisen zur Regel wurden (ebd., 8).

Anders als im bürgerlichen Hamburg war der Adel in Wien lange die bestimmende Kraft in Wohnungsbau und Stadtplanung. Dies schlug sich baulich in der Priorisierung repräsentativer Bauten, aber auch infrastruktureller Projekte wie Eisenbahnausbau oder Donauregulierung nieder, während dem Wohnungsmangel außerhalb der Altstadt zunächst wenig Beachtung geschenkt wurde. Veränderung trat mit der 1848 erfolgten Aufhebung der Grundherrschaft ein, durch die die Gemeinden ihre Baupläne selbst erstellen durften (Bobek/Lichtenberger 2015, 209). In der Folge breiteten sich besonders engmaschige, schachbrettartige Parzellierungen aus, mit denen dem Mangel an Wohnraum begegnet werden sollte und die noch heute im Stadtbild der Außenbezirke erkennbar sind. Während sich der Geschosswohnungsbau in den eingemeindeten Vorstädten rund 40 Jahre früher etablierte, wurden mehrgeschossige Mietshäuser jenseits des Gürtels dennoch erst nach ihrer Eingemeindung 1890 zur Regel (ebd., 212).

Wenngleich die Bebauung sich wandelte, sorgte das rasante Wachstum der Stadt also doch für Knappheiten. Einerseits beeinträchtigte die engere Bebauung die Wohnqualität, andererseits lebten im Wien der Jahrhundertwende durchschnittlich 3,4 Menschen in einem Raum (Baltzarek et al. 1975). Die Überbelegung wurde auch in Hamburg, wo durchschnittlich 38,7 Menschen in einem Haus lebten (Rottke/Markmann 2017, 51), zum Problem und trug maßgeblich zur Politisierung der Wohnungsfrage bei. Einerseits konnte die Sozialdemokratie Zugeständnisse im Mietrecht und bei den Hygienestandards erringen, andererseits wurden Genossenschaften, die in Hamburg bereits seit 1862 existierten, um die Jahrhundertwende erstmals zu einem wirklichen Faktor am Wohnungssektor (ebd., 54). Obwohl also auch der genossenschaftliche Wohnbau einen hohen Anteil an den zehn- bis fünfzehntausend jährlich entstandenen Wohnungen in Hamburg hatte, konnte die Wohnungsnot nicht überwunden werden (Dahlgrün 2016, 12).

Wie oben (5.2.1) erwähnt, stärkten der Erste Weltkrieg und die Kriegswirtschaft die interventionistische Wohnungspolitik. Während Eingriffe in den deutschen Wohnungsmarkt hauptsächlich auf nationaler Ebene organisiert wurden, delegierte die Reichsregierung ihre Umsetzung und die Vergabe von Mitteln an die Kommunen. Senat und Bürgerschaft sahen

davon ab, selbst Wohnungen zu errichten und entschieden sich stattdessen dafür, private Investor*innen durch Steuererleichterungen zum Bau kleiner Wohnungen zu bewegen (Funke 1974, 115). Obwohl sich zahlreiche Genossenschaften gründeten, um von den vergünstigten Konditionen Gebrauch zu machen, konnte die Bautätigkeit in Hamburg das Vorkriegsniveau nicht erreichen. Tatsächlich wurde zwischen 1919 und 1929 mit rund 4.000 Wohnungen jährlich nicht einmal die Hälfte dessen fertiggestellt. Im selben Zeitraum stieg die Zahl der Wohnungslosen auf das Neunfache an, auch weil viele der entstehenden Kleinwohnungen für ärmere Menschen unerschwinglich blieben (ebd., 116). Ab 1929 verschärfte sich die wirtschaftliche Situation erneut, sodass Mittel der Bauförderung zur Sanierung des Haushaltes herangezogen wurden und der Wohnungsbau fast völlig zusammenbrach. 1933 zwangspensionierten die Nazis Fritz Schuhmacher, der als Baudirektor Hamburgs zur Förderung genossenschaftlichen Wohnungsbaus beigetragen hatte (NDR 2022).

Verglichen mit Hamburg wirkte der Erste Weltkrieg in Wien deutlich schwerer. Vor dem Krieg fünftgrößte Stadt der Welt und Hauptstadt eines der größten europäischen Reiche, war Wien nun zur Primatstadt der rund 6,5 Millionen Einwohner*innen zählenden Ersten Republik. Während der Banken- und Finanzsektor durch die Inflation schwer getroffen wurde, waren Schwer- und Textilindustrie in der Doppelmonarchie auf billige Einfuhren aus den Kronländern aufgebaut worden, deren Wegfall nun zu enorm hoher Arbeitslosigkeit führte (Bobek/ Lichtenberger 2015, 127). Die geopolitische Marginalisierung und der wirtschaftliche Abstieg Wiens schlugen sich demographisch und wohnungswirtschaftlich rasch nieder. Einerseits kehrten zahlreiche Zugezogene aus den ehemaligen Kronländern in ihre Heimat zurück und der Zuzug ging stark zurück, weshalb sich die Bevölkerung gegenüber ihrem historischen Höchststand vor Kriegsbeginn um mehrere hunderttausend reduzierte (ebd., 129). Am Wohnungssektor sorgte der Bevölkerungsrückgang für Entspannung, wie etwa an sinkenden Belegungsquoten zu erkennen ist (ebd., 131).

Die Entspannung am Wohnungsmarkt, die im Zuge der Inflation heftig gesunkenen Bodenpreise und die gestiegene steuerliche Autonomie des neuen Bundeslands Wien erweiterten dessen wohnungspolitischen Handlungsspielraum enorm. Stark progressive Steuern auf Wohnraum und die Festschreibung der Mieten auf einem inflationsbedingt wenig profitablen Niveau sorgten dafür, dass der private Wohnungsbau zum Erliegen kam (Jäger 2006, 34). Ob die damit verbundene weitere Senkung der Grundstückspreise politisch gewollt war, kann nur vermutet werden (Bauer 2019, 51). Fest steht, dass diese historische Gelegenheit

von der austromarxistisch⁷ orientierten SPÖ Wien genutzt wurde, um insbesondere in Arbeiter*innenbezirken reichlich Bauland anzuwerben und dort in rund 10 Jahren über 64.000 kommunale Wohnungen zu errichten (Bobek/Lichtenberger 2015, 137f). Insgesamt wurde das Wohnen ins Zentrum der munizipalsozialistischen Ideologie des „Roten Wiens“ gestellt. Entsprechend sind viele Gemeindebauten jener Zeit baulich und infrastrukturell darauf ausgerichtet, die Grundbedürfnisse ihrer Bewohner*innen zu erfüllen und verfügen neben Grünflächen nicht selten auch über Arztpraxen oder Kindergärten (Bauer 2019, 52).

Die zentrale ideologische Stellung des Gemeindebaus sorgt auch heute noch dafür, dass dieser als wichtiger historischer Bezugspunkt linker Wohnungspolitik gilt. Zugleich machte diese symbolische Kraft ihn auch zu einem wichtigen Feindbild der Austrofaschisten. Der Wiener Gemeindebau geriet in den späten 1920er Jahren also zunächst ökonomisch unter Druck und wurde von der austrofaschistischen Regierung nach deren Machtübernahme abgewickelt, indem die Mieten im Gemeindebau drastisch erhöht und progressive Steuern abgeschafft wurden (Melinz/Ungar 1996, 43ff).

In Hamburg und in Wien drückte sich die Machtübernahme der Faschisten also gleichermaßen in einer Schwächung von lokalen Institutionen der sozialen Wohnraumversorgung aus. Nachdem der Wohnungsbau in Hamburg im Wirtschaftswachstum der frühen NS-Herrschaft anstieg, brach er ab 1937 ein, ehe er zu Kriegszeiten beinahe völlig zum Erliegen kam (Hipp 2008, 122). Zuvor scheiterten Versuche, die dichte Bebauung mit mehrgeschossigen Mietshäusern zugunsten eines völkisch inspirierten, dorffähnlichen Siedlungsbaus zu überwinden, da dessen Bodenverbrauch sich als unwirtschaftlich erwies (Dahlgrün 2016, 15). Eine baupolitische Linie, die weitläufige Siedlungen gegenüber höherem Geschossbau priorisierte, wurde in einigen Regularien zwar erkennbar, blieb aufgrund der geringen Bautätigkeit jedoch praktisch ohne Konsequenzen (ebd., 17).

Während in Wien mit rund 20% ein beträchtlicher Teil des Wohnraums zerstört wurde (Bihl 2006, 585), nahmen die Schäden in Hamburg ein nochmals deutlich größeres Ausmaß an. Dies ist insbesondere durch die britischen Flächenbombardements der „Operation Gomorrha“ aus dem Sommer 1943 zu erklären, in deren Zuge 300.000 Wohnungen und damit mehr als die Hälfte des Bestands zerstört wurden. Auch innerhalb des Stadtgebiets kann mit Blick auf das Schadensmaß differenziert werden. Während in Hamburg einige Stadtteile wie Hamm und Hammerbrook sowie Teile Barmbeks vollständig zerstört wurden, blieben andere Quartiere weitgehend intakt (Dahlgrün 2016, 18). In Wien konzentrierten sich die Zerstörungen im

⁷ Für eine Begriffserklärung siehe Öhner (2020).

Südosten, in den Bezirken 2,3,4 und 10, während größere Schäden in der Innenstadt und im Westen ausblieben (Bobek/Lichtenberger 2015, 186).

5.3.2 Nachkriegszeit und fordistische Wohnraumregime

Narrative einer „Stunde Null“, wie sie etwa von hamburgischen Baufirmen bedient werden, die zwischen 1933 und 1945 aktiv waren (Roggenbuck 2008, 14), sollen hier nicht unkritisch übernommen werden, da sie den Blick auf die strukturellen und personellen Kontinuitäten nach dem Ende der NS-Herrschaft verstellen. Für Architektur und Stadtplanung weist etwa Krieger (1995, 23) auf diese Tendenz hin und merkt polemisch an, dass aus den von Konstanty Gutschow – einem Hamburger NS-Stadtplaner, der auch unter der britischen Besatzung weiter im Amt blieb – einige Monate nach Kriegsende vorgelegten Plänen für dorfähnliche Siedlungen „meist nur die Hakenkreuze und einige Funktionsbezeichnungen ausradiert“ werden mussten (ebd., 40). Bemerkenswerterweise wurden auch in Wien nach 1945 zunächst Pläne zum Wiederaufbau Verwendung fanden, die bereits 1943 von Gutschow und im Auftrag des Reichsministers Albert Speer erarbeitet wurden (Denk 2007, 5). Von einer „Stunde Null“ kann in der öffentlichen Verwaltung und Stadtplanung beider Städte also ebenso wenig die Rede sein wie von einer konsequenten Entnazifizierung.

Diesen Kontinuitäten zum Trotz trug die Zerstörung von Gebäudebestand, Infrastruktur und Verwaltungsstrukturen zu einer historischen Situation bei, in der planerische Pfadabhängigkeiten in ihrer Wirkung geschwächt waren. Die unmittelbare Nachkriegszeit wurde daher im Städtebau Hamburgs und Wiens vielfach als Möglichkeitsfenster interpretiert, um bau- und stadtpolitische Konzepte besonders konsequent durchzusetzen und eine radikale Neuausrichtung anzustreben. Im Allgemeinen wurden die Debatten um den Wiederaufbau beider Städte daher bereits kurz nach der Kapitulation zu einem Schauplatz für bemerkenswert offen ausgetragene hegemoniale Konflikte um unterschiedliche Stadt- und Gesellschaftsbilder, wie Krieger (1995) und Denk (2007) es in ihren jeweiligen Dissertationsschriften nachzeichnen.

Wenngleich diese Wahrnehmung einer historischen Offenheit in beiden Städten bestand, sollte das ungleich größere Ausmaß der Zerstörung in Hamburg, wo 900.000 Menschen wohnungslos geworden waren (Krieger 1995, 40), nicht vergessen werden. In diesem Kontext standen etwa Forderungen nach einer Kommunalisierung des Bodens – wie sie von diversen Fachleuten, aber auch von Genossenschaften und gemeinnützigen Organisationen vertreten wurden (ebd., 52) – wirtschaftsliberalen Positionen gegenüber, die neben dem gegenüberliegenden Teil der Fachwelt auch von Hamburger Grundbesitzer*innen sowie von konservativen und liberalen Parteien und Medien eingenommen wurden. Der aus dem Exil

zurückgekehrte Bürgermeister Max Brauer, die von ihm geführte SPD und weite Teile der Verwaltung sahen sich derweil in einer vermittelnden Rolle. In der Aussage des Oberbaurats Artur Dähn, wonach „Private und staatliche Bauherren (...) gleichzeitig an der Gestaltung der Stadt“ arbeiten (ebd., 53), wird bereits die Tendenz deutlich, die grundlegenden Widersprüche konkurrierender baupolitischer Vorstellungen zugunsten eines Mittelwegs aufzulösen. Durch den antikommunistisch geprägten Zeitgeist der Nachkriegsjahre wurden radikale Lösungen zusätzlich erschwert, auch weil in der britischen Besatzungsverwaltung ebenso große Skepsis gegenüber gemeinwirtschaftlichen Lösungen bestand wie in der 1949 gewählten Adenauer-Regierung (ebd., 57f).

Auch im damals in vier Besatzungszonen geteilten Wien wurden neben rein restaurativen Ideen zum Wiederaufbau teils auch radikal reformistische Positionen verhandelt, in denen die Frage nach dem Grundeigentum jedoch weniger Raum bekam. Bestimmendes Thema im – verglichen mit dem beinahe doppelt so flächigen Hamburg – dicht besiedelten Wien war die „Auflockerung“ der Stadt. Diese kam in der verstärkten Abkehr von gründerzeitlichen Wohnblöcken und den geschlossenen Wohnhöfen des Roten Wien und einer Hinwendung zu offenen Wohnblockverbänden mit mehr Freiflächen zum Ausdruck (Denk 2007, 99). Bobek und Lichtenberger (2015, 187f) stellen jedoch fest, dass sich die Idee einer Auflockerung in der Bau- und Planungspraxis insgesamt nicht durchsetzen konnte. Einerseits seien die zerstörten oder baufällig bebauten Flächen weitgehend als Streuschäden über das Stadtgebiet verteilt gewesen, andererseits lagen diese größtenteils in privater Hand, weswegen der Druck auf ihre möglichst dichte Bebauung groß war. Oberbaurat Erich Leischner drückte in einer zynischen Bemerkung gar den Wunsch aus, die Bomben hätten „mit mehr ‚Einfühlung‘“ abgeworfen werden sollen, um den planerischen Spielraum zu vergrößern (Denk 2007, 2).

Trotz der nur in Ansätzen verfolgten Auflockerung waren die baupolitischen Rahmenbedingungen in Wien günstig. So blieben die öffentliche Wohnraumversorgung und insbesondere der Gemeindebau nach Kriegsende weitgehend unumstritten und konnten vom sozialdemokratischen Senat rasch wiederbelebt werden. Bereits 1947 wurde die Bautätigkeit in der Favoritener Per-Albin-Hansson-Siedlung wieder aufgenommen (Konopitzky 2018). Ab 1949 konnten jährlich schon 6.000 Gemeindewohnungen fertiggestellt werden (Bobek/Lichtenberger 2015, 179). Da noch immer der größte Teil des Wohnungsbestands in privater Hand lag, wurden Reparaturen und Wiederaufbau teilbeschädigter Häuser mehrheitlich von Privaten geleistet. Im Neubau entfielen demgegenüber zwischen 1954 und 1962 rund zwei Drittel auf die Gemeinde und weitere 23% auf Genossenschaften, sodass der Bau neuer Wohnungen in Wien beinahe vollständig unter gemeinwirtschaftlichen Vorzeichen stattfand

(ebd., 177). Auch an die aktive Liegenschaftspolitik der Zwischenkriegszeit knüpfte der Senat an und kaufte ab Mitte der 1950er Jahre mehrere hundert Hektar jährlich (ebd., 181). Da sich diese in den Randgebieten der Stadt konzentrierten, verschob sich auch der Schwerpunkt der kommunalen Bautätigkeit hierher, während im Zentrum vor allem saniert wurde und Einfamilienhäuser hauptsächlich außerhalb der Stadtgrenzen errichtet wurden (ebd., 193).

In Hamburg entschied man sich, der wohnungspolitischen Tradition entsprechend, die öffentliche Förderung von privatem Wohnungsbau ins Zentrum der Wohnungspolitik zu stellen. Nachdem in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor allem Bundesmittel für den Bau von Kleinwohnungen bereitgestellt wurden, wurde 1952 die Hamburgische Wohnbaukreditanstalt (WK) gegründet. Ihre Funktion war es, „Kapital für Bauherren bereitzustellen, um auf diese Weise die Baufinanzierung zu erleichtern und den Wohnungsbau zu fördern“ (WK 2013, 25). Insgesamt konnten den rund 40.000 freifinanzierten Wohnungen, die zwischen 1953 und 1960 entstanden, knapp 100.000 öffentlich geförderte Wohnungen gegenübergestellt werden (ebd., 26). Dass der soziale Wohnungsbau größtenteils von Genossenschaften geleistet wurde, ist eine Besonderheit des Wiederaufbaus in Hamburg (Krieger 1995, 35). Daneben trugen auch kommunale Wohnungsgesellschaften wie die SAGA (Siedlungs-Aktiengesellschaft Altona) – die mit den Grindel-Hochhäusern den berühmtesten Sozialbau der hamburgischen Nachkriegsgeschichte schuf – zur Wohnraumversorgung bei (SAGA 2022).

Während in Hamburg die Genossenschaften den größten Anteil am Neubau hatten, dominierte in Wien der Gemeindebau. In beiden Städten wurde also zur jeweiligen lokalen wohnungspolitischen Tradition zurückgekehrt, die sich in der Gründer- und Zwischenkriegszeit herausgebildet und institutionell verfestigt hatte. Die Entwicklung der Wohnstandards kann dabei als Zeugnis des Erfolgs gelesen werden. Die durchschnittliche Wohnungsgröße konnte in beiden Städten erheblich gesteigert werden. In Wien stieg sie zwischen 1956 und 1962 um gute 17% auf 63,1qm (Bobek/Lichtenberger 2017, 183), im deutlich stärker zerstörten Hamburg, wo dieser Wert 1951 noch bei 41,4qm lag, konnte er binnen sieben Jahren um mehr als die Hälfte auf 62,4 qm im Jahre 1958 steigen (WK 2013, 26). Auch hinsichtlich der Ausstattung der Wohnungen – etwa mit eigenem Bad oder Zentralheizung – werden in dieser Zeit erhebliche Fortschritte gemacht (ebd.). Zu Beginn der 1960er Jahre verfügen Hamburg und Wien daher bereits über einen starken Bestand an zunehmend gut ausgestatteten Sozialwohnungen.

Hatte der soziale Wohnungsbau im Wien der Zwischen- und Nachkriegszeit noch im Zentrum der kommunalen Politik gestanden, geriet er angesichts der verbesserten Wohnraumversorgung und der stagnierenden Bevölkerung zunehmend zu einem Politikfeld unter vielen. 1955 hatten Wohnbauförderungen (16,9%) und Gemeindebau (14,9%) gemeinsam

fast ein Drittel des städtischen Budgets ausgemacht (Bobek/Lichtenberger 2017, 178). Die veränderten Umstände veranlassten den Senat nun jedoch zu einer Kehrtwende. Waren wohnungspolitische Ausgaben zuvor größtenteils ohne Aussicht auf Rückzahlung oder Rendite getätigt worden, trat die Stadt zunehmend als öffentliche Investorin am Wohnungsmarkt auf. Die Betätigungsfelder diversifizierten sich etwa dahingehend, dass Kategorien höherer Mieten eingeführt wurden (ebd., 178) oder der Bau von Eigenheimen in der „Neuen Wiener Wohnbauaktion“ unterstützt wurde (Marchart 1984, 39). Während es voreilig wäre, hier bereits von einer Neoliberalisierung der Wohnraumversorgung zu sprechen, werden erste Anzeichen eines staatlichen Rückzugs erkennbar.

Während sich die Bautätigkeit in Wien nach Kriegsende rasch an den Stadtrand verlagerte, wurde in Hamburg länger in zentralen Vierteln mit besonders hohem Zerstörungsgrad gebaut. Nachdem der Wiederaufbau auch hier bereits weit vorangeschritten war, gewann neben der Sanierung im Altbaubestand (Reinfeldt 2011) auch die Errichtung großer Wohnsiedlungen am Stadtrand an Bedeutung, etwa in Mümmelmannsberg oder am Osdorfer Born. Neben ihrer Größe und oftmals peripheren Lage sind diese Siedlungen durch den verstärkten Einsatz der Montagebauweise – umgangssprachlich „Plattenbau“ – gekennzeichnet. Da im Montagebau industriell hergestellte Fertigteile verwendet werden, ermöglicht er insbesondere bei Großprojekten zeit- und kosteneffizientes Bauen. Der Montagebau wurde daher als ein Mittel begrüßt, den stark gestiegenen Baukosten zu begegnen, welche sich in Hamburg zwischen 1953 und 1962 fast verdoppelt hatten (WK 2013, 28). Da viele dieser Siedlungen ohne echte ÖPNV-Anbindung geplant wurden, kann vermutet werden, dass die Verlagerung des sozialen Wohnungsbaus in die Randgebiete Automobilismus und soziale Segregation förderte (ebd., 29f). Der Fokus auf den Stadtrand, der sich neben den großen Siedlungsprojekten auch in der Förderung von Eigenheimen ausdrückte, ging mit dem „spekulativen Herunterwirtschaften der zum Abriss freigegebenen innenstadtnahen Wohngebiete“ einher, für die eine kommerzielle Nutzung vorgesehen war (Rinn 2018, 16). Diese ambitionierten Pläne des Senats wurden von der lahmenen Wirtschaft der 1970er Jahre sowie von lokalem Widerstand der betroffenen Quartiere zwar zunächst verhindert (ebd., 17), legen jedoch bereits entscheidende Konfliktlinien der späteren Neoliberalisierung offen.

5.3.3 Neoliberalisierung und Krise

Während der Einsatz der Neoliberalisierung eines lokalen Wohnraumregimes schwer zu bestimmen ist, lässt sich sagen, dass Kommodifizierungs- und Deregulierungstendenzen in Hamburg früher beobachtet werden können als in Wien. Dafür kommt eine Reihe verschiedener

Begründungen infrage. So stieg die Einwohner*innenzahl in Hamburg ab Mitte der 1980er kontinuierlich an (Demografieportal 2023), während sie in Wien länger schwankte und erst ab der Jahrtausendwende wieder anzog (Stadt Wien 2023). Die wechselhaftere Entwicklung der Bevölkerung – und somit auch der Nachfrage nach Wohnraum – könnte private Investor*innen eher abgeschreckt haben, die oft ein wichtiger Treiber der Neoliberalisierung von Wohnungsmärkten sind. Auch die verglichen mit Deutschland spätere Verschiebung der nationalen Kräfteverhältnisse in Österreich (5.2.3) dürfte sich lokal niedergeschlagen haben.

Ein wichtiger Aspekt, der einer kurzen Erläuterung bedarf, sind auch Unterschiede in der Ausprägung der lokalen baupolitischen und stadtplanerischen Diskurse in Hamburg und Wien. In Hamburg war bereits in der Nachkriegszeit eine planerische Strategie aufgekommen, die den städtischen Raum nach den Möglichkeiten seiner kommerziellen Verwertung gliedern möchte. So forderte der Stadtplaner und exilierte Sozialdemokrat Martin Wagner 1947, die Innenstadt „nicht dem Niedrigen, sondern dem Höheren, nicht dem Billigeren, sondern dem Teuren“ zu widmen (Krieger 1995, 53). Anekdotisch lässt sich diese Strategie auch durch die von Max Brauer forcierte Verlegung des HSV-Stadions von der noblen Rothenbaumchaussee in den Altonaer Volkspark belegen. „Sportplätze“, so Brauer, „gehören auf billigen Boden, nicht aber an die Rothenbaumchaussee, den künftigen Kurfürstendamm von Hamburg“ (Selmer 2023, 20). Dieser Fokus auf wirtschaftliche Entwicklung und eine kommerzielle Nutzung urbaner Räume kam 1983 in der viel zitierten Rede des damaligen Bürgermeisters Klaus von Dohnanyi (SPD) zum „Unternehmen Hamburg“ besonders klar zum Ausdruck. Hier fordert Dohnanyi (1983) die Anpassung der Stadtplanung an die idealen Standortbedingungen zukunftssträchtiger Industrien wie der Medien- oder IT-Branche. Wohnungspolitisch bedeute dies einerseits, den Bedürfnissen einer „neuen Intelligenz“ zu entsprechen und andererseits, zu verhindern, dass die „sozial Starken“ sich durch zu starke Priorisierung sozialen Wohnungsbaus abgewiesen fühlen.

Diese Bereitschaft und die politische Möglichkeit, die Entwicklung des Stadtgebiets an die Anforderungen aufstrebender Kapitalfraktionen anzupassen, stellen einen wichtigen Unterschied zur korporatistischen Planungstradition in Wien dar. Wann genau die Neoliberalisierung des Wohnungsmarktes in Hamburg einsetzte, bleibt derweil umstritten. So stellt etwa Metzger (2020, 66) fest, dass Hamburg bis in die 1990er Jahre eine aktive soziale Wohnungspolitik verfolgte und es erst unter den (rechts)konservativ-liberalen Regierungen der

2000er Jahre⁸ zu einer „deutlichen Liberalisierung und Deregulierung“ kommt. Demgegenüber identifizierte der Arbeitskreis Wohnraumversorgung der Ambulanten Hilfe Hamburg (AHH) in einem kritischen Ausblick auf die hamburgische Wohnungspolitik der 1990er Jahre bereits 1989 eine Reihe drängender Probleme:

Schlaglichtartig hier aufgezählt gehören dazu die Finanzierungsmisere im sozialen Wohnungsbau, die erhöhte steuerliche Begünstigung der Eigentumsbildung, die systematische Verringerung preiswerter Wohnungsbestände, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, die Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzung sowie die ausgeprägte Luxusmodernisierung. (AHH 1989, 7)

Diese beiden Perspektiven sind nicht zwingend widersprüchlich, sondern deuten vielmehr auf die relativ langen Zyklen von Wohnungsmärkten und ihrer politischen Regulation hin. Rinn (2018, 19) stellt etwa fest, dass „unternehmerische Orientierung seit Mitte der 1980er Jahre [...] in die stadtentwicklungspolitischen Rationalitäten“ Hamburgs eingeschrieben wurde. Er betont jedoch auch, dass es die Regierungen der 2000er Jahre waren, unter denen „neoliberale Stadtpolitik schließlich in Reinform forciert“ wurde (ebd.). Während die Neoliberalisierung in Hamburg also bereits in den 1980er Jahren einsetzte, steigerten sich ihre Durchschlagskraft und ihre programmatische Konsequenz im Laufe der nächsten Jahrzehnte.

Auch für den Wohnungssektor in Wien wäre es unseriös, einen genauen Beginn der Neoliberalisierung zu datieren. Grundsätzlich zeichnet sich die Wohnungspolitik in Wien lange durch ihre Konstanz aus, was sich etwa im stetig steigenden Bestand an Sozialwohnungen zeigte (Baron et al. 2021, 54). Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass es innerhalb des sozialen Segments zu einer Verschiebung vom Gemeindebau hin zu GBV gekommen ist. Das oben erwähnte Abflachen der Investitionsbereitschaft dürfte zu dieser Entwicklung beigetragen haben. Hatte der Gemeindebau zwischen 1954 und 1962 noch fast drei Viertel des sozialen Wohnungsbaus ausgemacht (Bobek/Lichtenberger 2017, 177), wurden zwischen 1980 und 2001 ganze 69% von GBV geleistet (Kadi 2015, 253). Ab den 1990er Jahren erhöhte sich durch ein Potpourri externer Einflüsse der Druck am Wohnungsmarkt. Die neue Zentralität, die Wien nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und später in einer zunehmend integrierten EU zukam, ist dabei ein Faktor, die veränderten sozialen Wohnpraktiken und insbesondere der Bedeutungsgewinn von Single-Haushalten ein anderer (Baron et al. 2021, 54). Um diesem Druck im Rahmen der budgetären Engpässe entgegenzuwirken, entschied sich der Wiener Stadtsenat dazu, sozialen Wohnungsbau fast vollständig über den kostengünstigeren Weg durch

⁸ Zwischen 2001 und 2004 wurde Hamburg von CDU-Bürgermeister Ole von Beust und einer Koalition aus CDU, FDP und der rechtspopulistischen Partei Rechtsstaatlicher Offensive (PRO, auch „Schill-Partei“) regiert, ehe die CDU ab 2004 zunächst allein und ab 2008 in einer schwarz-grünen Koalition weiterregierte.

GBV zu betreiben. Den Gemeindebau ließ man – von Dachgeschossausbauten abgesehen – auslaufen, sodass Wien zwar weiterhin über einen großen Bestand an Gemeindewohnungen verfügte, die Stadt ab 2004 jedoch nicht mehr selbst als Bauherrin auftrat (Kadi 2015, 253).

Auch Hamburg galt noch bis in die 1980er Jahre hinein als ein Paradebeispiel sozialer Wohnungswirtschaft. Von den 329.000 nach 1945 öffentlich geförderten Wohnungen war der Großteil weiterhin sozial gebunden (Metzger 2020, 66), ehe dieser Anteil in den 1980er Jahren stark zurückging. Während 1983 noch etwa der Hälfte der anspruchsberechtigten Personen eine Sozialwohnung zugesprochen wurde, waren es 1988 nur noch 28% (AHH 1989, 8). Ein wesentlicher Grund für diese Versorgungslücken ist die Befristung der Mietpreis- und Belegungsbindungen auf 30 Jahre. Nach Ablauf dieser Frist konnten die Wohnungen am freien Markt angeboten werden. Diese Regelung sorgte ab den 1980er Jahren für einen Rückgang im regulierten Bestand, da die Zahl der in der Nachkriegszeit geförderten Einheiten, die nun aus der Bindung fielen, die Bautätigkeit weit überstieg. So ist der Marktanteil von Sozialwohnungen zwischen 1991 und 2003 um mehr als die Hälfte von 36% auf 16,4% gesunken, während insbesondere Wohneigentum, aber auch unregulierte Mietwohnungen an Bedeutung gewannen (Baron et al. 2021, 35). Zwar hielt Hamburg – etwa im Unterschied zu Berlin – am Großteil der stadteigenen Wohnungen fest, städtische Liegenschaften wurden jedoch weiterhin verkauft. Die Neoliberalisierung begann in Hamburg also in Gestalt einer schleichenden Privatisierung durch auslaufende Bindungen, während Entwicklungen der Fokus auf Eigentumsbildung späteren Tendenzen der Finanzialisierung Vorschub leistete.

Tendenzen zur Eigentumsbildung und der damit verbundenen Finanzialisierung sind auch in Wien zu beobachten, hängen hier jedoch stärker mit bundespolitischen Entscheidungen zusammen. Eine solche Entscheidung ist das Mitte der 1990er Jahre erlassene Gesetz, wonach es GBV-Mieter*innen möglich ist, ihre Wohnung zu kaufen, sofern sie 10 Jahre darin gelebt haben (Mundt 2018, 19). Während die Datenlage hier nicht besonders zuverlässig ist, gehen Schätzungen von einem Verkauf von bis zu 20% des regulierten Bestands aus (Kadi 2015, 252). Ein ähnlicher Abverkauf wurde im UK von Margaret Thatcher durchgesetzt und steht vor allem dafür in der Kritik, den gebundenen Bestand verringern, da die neuen Eigentümer*innen oder ihre Erben weniger Regularien unterliegen als die GBV. Er hängt also auch mit Heegs (2013) oben erwähnter Kritik der „Responsibilisierung“ eng zusammen (5.1.1). Im Zusammenhang mit GBV sind auch die obligatorischen Anzahlungen problematisch, mit denen Mieter*innen sich an den Baukosten ihres Objekts beteiligen. Diese betragen für eine Wohnung von 50m² rund 25.000€, weshalb sie insbesondere den ärmsten Bevölkerungsteilen oft den Zugang zu

Sozialwohnungen verwehren – eine Tendenz, die sich trotz staatlich geförderter Kredite lange nicht umkehrte (Kadi 2015, 254).

Die Probleme im Wiener GBV-Bestand weisen eine strukturelle Gemeinsamkeit mit den stadteigenen Beständen in Hamburg auf. Während diese formell weitgehend erhalten blieben, änderten sich die Vorzeichen ihrer Nutzung und Bewirtschaftung. In Hamburg zeigt sich dies besonders deutlich an der SAGA, die heute mit rund 139.000 Wohnungen wichtigste Vermieterin Hamburgs ist (SAGA 2023). Die SAGA wurde in den 2000er Jahren einer wirtschaftlichen Optimierungsstrategie unterworfen, die ihre Wirtschaftsweise grundlegend veränderte. Waren moderate Überschüsse von weniger als 5 Millionen Euro in den 1990er Jahren die Norm gewesen, wurde 2013 ein Plus von 181,6 Millionen Euro erzielt (Metzger/Schipper 2017, 200). Birke (2010, 156 und 183) weist darauf hin, dass diese Gewinne zur Sanierung des Haushalts sowie zur Realisierung von Prestigeprojekten wie etwa der 866 Millionen Euro teuren Elbphilharmonie herangezogen wurden. Die explosionsartige Steigerung der Profite wurden neben dem Abverkauf stadteigener Liegenschaften zum Höchstgebot auch durch substantielle Mieterhöhungen ermöglicht. Diese betrugen in den SAGA-Beständen zwischen 1997 und 2008 rund 30% und lagen damit mehr als doppelt so hoch wie der Hamburger Durchschnitt (Metzger/Schipper 2017, 200).

Wie diese Zahlen zeigen, hatte die Umstrukturierung der SAGA der Bezahlbarkeit von Wohnraum in Hamburg schon für sich genommen erheblich geschadet. Umgesetzt wurde sie jedoch nicht als Einzelmaßnahme, sondern als Teil eines Neoliberalisierungsprojektes, welches auf die konservativ geführten Senate der 2000er Jahre zurückgeht. Neben der „Optimierung“ der SAGA bestand dieses in einer ganzen Reihe von Deregulierungsmaßnahmen. So wurden die erst in den 1990er Jahren eingeführten Sozialen Erhaltungsverordnungen aufgehoben, die Luxussanierungen und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen regulieren und Verdrängungsprozesse aufhalten sollten (Rinn 2018, 13). Auch die Verkürzung der Laufzeit von Miet- und Belegungsbindungen von 30 auf 15 Jahre ist Teil dieses Projektes und hat die schleichende Privatisierung des Sozialwohnungsbestandes in Hamburg weiter beschleunigt (Baron et al. 2021, 32f). Zugleich kürzte die Stadt die Mittel der Wohnbauförderung erheblich, sodass die Gesamtzahl der Fertigstellungen zwischen 2001 und 2010 auf ein historisches Tief von 3.800 Wohnungen im Jahr fiel, welches überwiegend aus Eigentums- oder unregulierten Mietwohnungen bestand (Metzger 2020, 66). Das Correctiv-Rechercheprojekt *Wem gehört Hamburg?* zeigt zudem auf, wie Privatisierung und Deregulierung am Hamburger Wohnungsmarkt zu immer undurchsichtigeren Eigentumsverhältnissen geführt haben, in denen

Finanzmarktinstitutionen und institutionelle Anleger wie Versicherungen eine zunehmend wichtige Rolle spielen (Correctiv 2018).

Während diese Art der Finanzialisierung nach der Jahrtausendwende auch in Wien beobachtet werden konnte, war sie weniger Teil eines wohnungs- und stadtpolitischen Neoliberalisierungsprogramms, sondern ging – ähnlich wie die Privatisierung – auf die oben (5.2.3) beschriebenen bundespolitischen Deregulierungen zurück. Die veränderte geopolitische Position Wiens infolge des EU-Beitritts Österreichs 1995 und der EU-Osterweiterungen der 2000er Jahre steigerten die Anziehungskraft der Stadt nicht nur im Hinblick auf Zuzug und Migration, sondern machte Wohnraum in der Stadt auch zu einer immer begehrteren Finanzanlage (Kadi 2015, 254). Der Wiener Stadtsenat, der im Zuge einer Priorisierung budgetärer Überlegungen seinen wohnungspolitischen Spielraum einschränkte, ist im Hinblick auf die Neoliberalisierung des Wohnungsmarktes nicht aus der Verantwortung zu nehmen. Gleichwohl vollzog sich die Neoliberalisierung – etwa im Vergleich zu Hamburg – in einer vergleichsweise unkoordinierten Weise und geht zumindest in Teilen auf bundespolitische Weichenstellungen oder veränderte Rahmenbedingungen in einem ökonomisch und politisch zunehmend integrierten Europa zurück.

Auch dass die neoliberale Umstrukturierung des Wohnungssektors in Wien also nicht auf kommunaler Ebene umkämpft und durchgesetzt wurde, dürfte zum relativ geringen Grad der Politisierung wohnungspolitischer Fragen in Wien beigetragen haben. In Hamburg formierte sich schon ab den 1970er Jahren Widerstand gegen die politisch dominante und als ungleich zurückgewiesene Form der Stadtentwicklung (Rinn 2018, 16). Seither organisiert sich eine Vielzahl stadt- und wohnungspolitischer Initiativen und Bewegungen, die eine stärkere Politisierung der Wohnverhältnisse in Hamburg erreichen konnten (Metzger 2020, 66). In Wien, wo die Neoliberalisierung später und weniger drastisch einsetzte, gibt es zwar wohnungspolitische Bewegungen, eine vergleichbare Tradition wohnungs- und mietenpolitischer Bewegungen besteht aber nicht. Parteipolitisch sei zudem darauf hingewiesen, dass mit der Partei Die Linke seit 2008 eine linke Opposition ständig in der Hamburgischen Bürgerschaft vertreten ist, während die KPÖ in Wien schon seit den 1960er Jahren nicht mehr im Gemeinderat vertreten war. Ob der partei- und bewegungspolitische Druck auf die Regierung in Hamburg größer ist, lässt sich dabei schwer belegen. Die wohnungspolitischen Ziele, Strategien und Machtressourcen der Parteien und Bewegungen werden in der Akteursanalyse (7.2) aber etwas näher beschrieben.

Ein letzter und für die Politisierung der Wohnverhältnisse absolut zentraler Unterschied ist der relativ geringe Anteil an Menschen, die von der Neoliberalisierung des

Wohnungsmarktes in Wien direkt betroffen waren und sind. Während ungebundene Mietwohnungen in Hamburg 2011 genau zwei Drittel (66,7%) des Bestands ausmachten, stellten im übrigen Drittel Eigentumswohnungen die große Mehrheit (22,6%) dar. Fast 9 von 10 Wohnungen in Hamburg waren also entweder weitgehend unreguliert oder nur kaufkräftigen Teil der Bevölkerung zugänglich, 10,7% waren Sozialwohnungen waren (Baron et al. 2021, 35). Demgegenüber war der Anteil privater Mietwohnungen in Wien nur halb so groß (33,3%), während der Anteil von Sozialwohnungen mit 42,3% rund viermal so hoch lag (ebd., 57). Da sich die Mietsteigerungen im privaten Marktsegment konzentrieren spricht Kadi (2015, 259) in Anlehnung an Kemeny (4.2) von einer „Dualisierung“ (englisch „*dualization*“) des Wiener Wohnungsmarktes. Dabei verändern sich die Regularien der öffentlichen Wohlfahrtssysteme so, dass sich die Unterschiede für Mieter*innen verschiedener Marktsegmente intensivieren. Der Schluss liegt nahe, dass auch diese Dualisierung einer Politisierung der Wohnverhältnisse entgegenwirkt, da weite Teile der Bevölkerung im regulierten Bestand leben und von den Folgen der intensiven Neoliberalisierung anderer Marktsegmente wenig zu spüren bekommen.

Zwischenfazit:

In Hamburg etablierte sich ab dem 19. Jahrhundert eine Wohnungspolitik, die regulierte, aber grundsätzlich auf private Wohnraumproduktion setzte. So entwickelte sich neben dem profitorientierten Wohnungsbau auch eine starke genossenschaftliche Tradition. Im Gegensatz dazu war die Politik des kaiserlichen Wiens stärker etatistisch. Der Wiener Gemeindebau wurde nach dem Ersten Weltkrieg ins Zentrum der sozialdemokratischen Stadtpolitik gestellt, geriet jedoch wirtschaftlich unter Druck und wurde als Feindbild der Austrofaschisten schließlich abgewickelt.

Die Nachkriegszeit wurde zwar als Chance für städtebauliche Kurswechsel gesehen, im sozialen Wohnungsbau blieben lokal vorherrschende Muster der Zwischenkriegszeit aber bestehen: In Wien der Gemeindebau, in Hamburg Genossenschaften und Förderungen. Nach schnellen Verbesserungen in der Wohnraumversorgung verlor der soziale Wohnungsbau in beiden Städten politisch an Bedeutung. Die Verbesserungen im Wohnstandard blieben zwar bestehen, aber die Institutionen der Wohnraumversorgung gerieten in den 1970er Jahren aufgrund veränderter Prioritäten und wirtschaftlicher Umstände zunehmend unter Druck.

In Hamburg und Wien zeigen sich drei zentrale Unterschiede im Prozess der Neoliberalisierung. *Erstens* begann die Privatisierung von Wohnraum in Hamburg früher als in Wien. *Zweitens* verfolgte Hamburg unter den CDU-Senaten der 2000er Jahre ein kohärentes Neoliberalisierungsprojekt, während die Entwicklung in Wien zumindest in Teilen auf

bundespolitische Deregulierungen und veränderte Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. *Drittens* konzentrieren sich die Auswirkungen der Neoliberalisierung in Wien im unregulierten Marktsegment, während der große regulierte Bestand weitgehend unberührt bleibt.

6 Prozessanalyse

In der Prozessanalyse geht es um die Untersuchung und Darstellung der konkreten Entwicklungen, Konflikte und Entscheidungen, die in Hamburg und Wien zu den jeweils untersuchten Policies geführt haben. Im Vergleich zur Kontextanalyse verlagert sich der Fokus nun also von den Bedingungen der untersuchten Konflikte auf die politischen Prozesse, an deren Ende das *Bündnis für das Wohnen* (BWHH) und der *Gemeindebau NEU* stehen. Dennoch wird im ersten Schritt ein kurzer Blick auf das Vorfeld bzw. den unmittelbaren politischen Entstehungszusammenhang der jeweiligen Policies gerichtet. Im anschließenden zweiten Schritt wird der Verlauf des Konflikts in den Blick genommen, wobei insbesondere die beteiligten Akteur*innen und ihre Arbeitsweise im Fokus stehen. Der dritte Unterabschnitt widmet sich dann den Resultaten, also den Policies selbst, ihrer Umsetzung und ihren wohnungspolitischen Effekten. Im vierten und letzten Schritt werden die Policies in einem kurzen Fazit einer kritischen Bewertung unterzogen. Der Übersichtlichkeit halber wird dieses Vorgehen zunächst auf das BWHH angewandt, ehe der Gemeindebau NEU untersucht wird.

6.1 Hamburg – Bündnis für das Wohnen (BWHH)

6.1.1 Vorfeld

Während sich schwer eindeutig belegen lässt, dass die oben diskutierte, rapide Neoliberalisierung unter den CDU-geführten Senaten der 2000er Jahre für die verschlechterte Versorgungslage verantwortlich ist, zeigt die Entwicklung der Wohnungsmieten (+14,2%) und -preise (+32,4%) zwischen 2005 und 2011 eine deutliche Knappheit an bezahlbarem Wohnraum an (Metzger 2020, 66). Diese Knappheit übersetzte sich auf mehreren Ebenen in eine Politisierung der Wohnungsfrage in Hamburg. Einerseits formierte sich eine steigende Zahl wohnungspolitischer sozialer Bewegungen, die sich ab 2009 etwa im Netzwerk „Recht auf Stadt“ für „bezahlbaren Wohnraum, nichtkommerzielle Freiräume, die Vergesellschaftung von Grund und Boden [und] eine neue demokratische Stadtplanung“ einsetzten (Recht auf Stadt o.J.). Zudem rückten wohnungspolitische Probleme auch in der Hamburgischen Bürgerschaft in den Fokus. Einerseits kritisierte die damals oppositionelle SPD die wohnungspolitischen

Ziele des Senats als unzureichend, andererseits war mit der Linksfraktion ab 2008 auch eine sozialistische Partei vertreten. Beide Parteien trugen im Parlament und im Bürgerschaftswahlkampf zur weiteren Politisierung der wohnungswirtschaftlichen Missstände bei, wie sich etwa am Beispiel des Leerstands zeigt (Bürgerschaft FHH 2011a und 2011b).

Die Bürgerschaftswahl 2011 endete in einem klaren Sieg der SPD, die mit 48,3% der Stimmen die absolute Mehrheit im Parlament erreichte, welches Olaf Scholz zum neuen Bürgermeister wählte. Die wohnungspolitisch relevantesten Kabinettsposten besetzte Scholz mit Jutta Blankau als Senatorin für Stadtentwicklung, Detlef Scheele als Senator für Arbeit und Soziales sowie mit seinem späteren Nachfolger Peter Tschentscher als Senator für Finanzen und Bezirksangelegenheiten (Horst 2011, 741). Im Regierungsprogramm hatte die SPD Wohnungsbau „im Mittelpunkt sozialdemokratischer Stadtentwicklungspolitik“ verortet und sich klar gegen die neoliberale Wohnungspolitik der CDU positioniert (SPD Hamburg 2011, 11). Als zentrale wohnungspolitische Ziele wurde der Neubau von jährlich 6.000 Wohnungen verkündet, von denen ein Drittel Sozialwohnungen sein sollten. Die Steigerung der zuletzt niedrigen Fertigstellungsraten wollte die SPD in enger Zusammenarbeit mit den Bezirken erreichen. Die Liegenschaftspolitik sollte stadtpolitischen Zielen untergeordnet werden und die SAGA wieder verstärkt in den Wohnungsbau eingebunden und insbesondere nicht mehr „zum Stopfen von Haushaltslöchern missbraucht“ werden (ebd., 13). Finanzpolitisch wurde Solidität versprochen. Man wolle die Verschuldung bremsen, aber von weiteren Privatisierungen absehen, „sparsam mit den Steuergeldern umgehen und zugleich Wachstum und Beschäftigung stärken“ (ebd., 2). Insgesamt zeichnete sich hier also eine restriktive Haushaltspolitik ab, unter der Gesetze und Vorhaben nur umgesetzt werden sollten, „wenn zugleich entschieden wird, wie die damit verbundenen Kosten finanziert werden“ (ebd., 2).

Während der Senat Scholz I die Wohnungspolitik 2011 also ins Zentrum seiner politischen Ambitionen rückte, bekannte er sich zugleich zu einem haushaltspolitischen Sparkurs. Diese restriktive Finanzpolitik kann zeitgeschichtlich etwa in einen Zusammenhang mit der Aufnahme der Schuldenbremse ins Deutsche Grundgesetz im Jahre 2009 gestellt werden. Wohnungspolitisch reduzierte sie den Spielraum des Senats, da sie eine umfassende Förderung sozialen Wohnungsbaus in Hamburg erschwerte und fortan nur noch haushaltsneutrale wohnungspolitische Strategien zuließ. Mit der angestrebten Steigerung der Fertigstellungen bei einem Drittel Sozialwohnungen und der engeren Zusammenarbeit mit der SAGA und den Bezirken wurden bereits vor dem „Bündnis für das Wohnen“ einige zentrale wohnungspolitische Elemente bekanntgegeben, mit denen der Spagat zwischen einer ambitionierten Baupolitik und haushaltspolitischer Disziplin erreicht werden sollte.

6.1.2 Verlauf

Wie aus der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage im Oktober 2011 in der Hamburgischen Bürgerschaft hervorgeht, wurde im Juli 2011 der „Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau“ beschlossen, in dem Senat und Bezirksverwaltungen sich auf ambitioniertere Ziele im Neubau verständigen (Bürgerschaft FHH 2011c, 2). Im September wurde schließlich eine Vereinbarung mit der Wohnungswirtschaft getroffen, welcher laut Präambel „ebenso wie dem Senat [...] an einer ausgewogenen Entwicklung des Hamburger Wohnungsmarktes gelegen“ sei (ebd., 2). Die Stadt Hamburg wird in diesem neuen „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ (BWHH) durch die Senator*innen Blankau, Scheele und Tschentscher vertreten. Auf der Seite der Wohnungsverbände finden sich Vertreter des Verbands norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. (VNW), der Arbeitsgemeinschaft Hamburger Wohnungsunternehmen e.V. (AHW), des Bundesverbands freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (BFW), des Grundeigentümer-Verbands Hamburg von 1832 e.V. (GVHH) sowie des Immobilienverbands Deutschland (IVD). Letzte zeichnende Partei ist die SAGA, während der Mieterverein zu Hamburg e.V. und der Verein „Mieter helfen Mietern“ lediglich „unter partnerschaftlicher Beratung“ hinzugezogen wurden. (ebd., 15). Die parlamentarische Opposition und der Großteil der zivilgesellschaftlichen Organisationen Hamburgs blieben vom Bündnis ausgeschlossen.

Die Vereinbarung hält gemeinsame Ziele in vier Bereichen fest: §1 Wohnungsneubau, §2 Klimaschutz und Effizienz, §3 Städtebau / Erhalt der Backsteinfassaden und §4 Integrative Wohnungspolitik / Wohnungsnotfälle. Um die hier untersuchte Bündnispolitik beim sozialen Wohnungsbau im Detail untersuchen zu können, wird sich auf den ersten dieser Bereiche konzentriert. Hier wird die bereits erwähnte Zielsetzung festgeschrieben, den Neubau auf jährlich 6.000 neue Wohnungen zu steigern. Zugleich soll die Zahl der geförderten Mietwohnungen von 1.200 auf 2.000 Einheiten pro Jahr steigen (ebd., 4). Während sich die absolute Zahl jährlich entstehender Sozialwohnungen also fast verdoppeln soll, steigt ihr prozentualer Anteil an der gesamten Bauleistung nur minimal. Bei durchschnittlich 3.800 Wohnungen pro Jahr zwischen 2001 und 2010 (Metzger 2020, 66) machten die 1.200 Sozialwohnungen einen Anteil von 31,7% aus, welcher nun auf 33,3% gesteigert werden sollte. Die Wohnungsverbände verpflichten sich also, auf ihre Mitglieder einzuwirken, ab 2012 in den Bau von 6.000 Wohnungen pro Jahr zu investieren, während der Senat sich verpflichtet, die Förderkapazität so zu erhöhen, dass der Anteil von etwa einem Drittel – an anderen Stellen im Dokument ist von 30% die Rede (ebd., 6) – konstant bleiben kann.

Zugleich beschloss der Senat, einen neuen, „zweiten Förderweg“ einzuführen, der über höhere Einkommensgrenzen verfügte und daher neben den klassischen Sozialwohnungen des „ersten Förderwegs“ insbesondere die Verfügbarkeit von Wohnraum für Leute mit mittleren Einkommen verbessern sollte. In diesem neu geschaffenen Segment sind die Mieten reguliert, liegen jedoch deutlich über denen im herkömmlichen sozialen Wohnungsbau (FHH 2016, 12). Der zweite Förderweg ist auch deshalb entscheidend, weil er durch höhere Mieten ein geringeres Fördervolumen pro Einheit ermöglicht, in der Zielsetzung des BWHH jedoch als eine ganze geförderte Wohneinheit gilt. So entsteht die Möglichkeit, die festgelegten Ziele mit einem geringeren finanziellen Aufwand einzuhalten. Die Auswirkung auf den Wohnungsmarkt und insbesondere der Beitrag zur Versorgung der ärmeren Bevölkerungsteile mit Wohnraum fallen dabei jedoch geringer aus. Nach seiner Einführung blieb der zweite Förderweg zunächst eine Randerscheinung, über die Jahre nahm er jedoch zunehmend Fahrt auf (Bürgerschaft FHH 2019a, 6).

Insgesamt wurde das BWHH vom Senat als Erfolg bewertet und nach den Bürgerschaftswahlen von 2015 und 2020, die in einer Koalition aus SPD und Grünen mündeten, fortgesetzt und erweitert. So wurde das Ziel im Neubau 2016 auf 10.000 Einheiten jährlich angehoben, von denen 30% bzw. 3.000 Wohnungen gefördert sein sollten (FHH 2016, 2). Ab 2021 soll die Zahl regulierter Wohnungen auf 4.000 steigen, darin sollen neben Wohnungen des ersten und zweiten Förderwegs aber auch die sogenannten „Hamburg-Wohnungen“ enthalten sein. Hamburg-Wohnungen entstehen größtenteils in Konzeptvergaben und verfügen über eine festgelegte Anfangsmiete, sie sind jedoch nicht durch die Wohnbauförderung finanziert und unterliegen dadurch auch nicht den entsprechenden Vergabekriterien (Bahls 2022, 20). Daneben wurde auch der „Drittel-Mix“ – also der Bau von je einem Drittel Sozialwohnungen, unregulierten Mietwohnungen und Eigentumswohnungen – ein zunehmend wichtiger Aspekt der Bündnispolitik. Dieser sollte nicht nur für die Baugenehmigungen in Hamburg insgesamt, sondern auch innerhalb von Wohnbauprojekten ab 30 Wohneinheiten greifen und sich „im Sinne der nachhaltigen Quartiersentwicklung mit guter sozialer Durchmischung“ bemerkbar machen (FHH 2021, 5).

Insgesamt zeigt sich in der Politik des Senats also vor allem eine stetige Steigerung des Bauvolumens. Der angestrebte Anteil der Sozialwohnungen wurde demgegenüber seit 2011 nur geringfügig erhöht, während insbesondere der angestrebte Anteil der Eigentumswohnungen mit einem Drittel deutlich höher liegt als die Eigentumsquote, die 2010 nur 22,6% betrug (Destatis 2020). Da im geförderten Segment zunehmend auch Wohnungen des zweiten Förderwegs und Hamburg-Wohnungen enthalten sind, fällt die Steigerung im ersten Förderweg geringer aus.

Während die Anfangsmieten im ersten Förderweg 2015 bei 6,30€/qm betrugen, wurden sie für den zweiten Förderweg mit 8,40€/qm ein Drittel höher angesetzt (FHH 2016, 12). Die verstärkte Integration von Förderungen, die sich primär an Menschen mit mittlerem Einkommen richten, geht also zulasten der Förderkapazität für „klassische“ Sozialwohnungen.

6.1.3 Resultate

Insgesamt konnte die Bautätigkeit in Hamburg seit Einführung des BWHH deutlich gesteigert werden. Wurden etwa 2010 noch rund 3.500 Wohnungen fertiggestellt, lag dieser Wert 2013 schon bei 6.400 und weitere fünf Jahre später, im Jahre 2018, über 10.000 (Bürgerschaft FHH 2019b, 9). Wenngleich diese Zahl – wohl auch durch Covid19-Pandemie und Inflation – in den vergangenen Jahren wieder zurückgegangen ist (Statistikamt Nord 2023), ist seit Arbeitsaufnahme des BWHH also eine erhebliche Steigerung der jährlichen Bauleistung in Hamburg festzustellen. Ein differenzierterer Blick auf die Fertigstellungen zeigt jedoch, dass der Zielwert von einem Drittel Sozialwohnungen nicht eingehalten wurde. Zwischen 2011 und 2017 machten Wohnungen des ersten und zweiten Förderwegs zusammen knapp 27% der neu entstandenen Wohneinheiten aus. Demgegenüber lagen vor allem die Fertigstellungen frei finanziert Mietwohnungen mit rund 45% deutlich über dem anvisierten Drittel (Bürgerschaft FHH 2019b, 4). Im Jahr 2021, als die Fertigstellungen insgesamt mit 7.800 weit hinter den geplanten 10.000 zurückblieben, entfiel mit 1.900 Wohnungen sogar weniger als ein Viertel auf den geförderten Wohnungsbau (Bürgerschaft FHH 2022).

Derweil ist der Bestand an Sozialwohnungen auch nach 2011 weiter zurückgegangen, was weiterhin vor allem auf auslaufende Bindungen zurückgeführt werden kann. 2020 gab es in Hamburg noch insgesamt 80.096 Sozialwohnungen, was einem Anteil von rund 8% am gesamten Bestand entspricht. Dieser Wert steht 413.000 Haushalten (45%) gegenüber, die in Hamburg Anspruch auf eine Sozialwohnung haben (Bahls 2022, 23). Die Folge ist eine weiterhin dramatische Versorgungslage. Mehr als 350.000 Hamburger Haushalte waren 2018 auf eine Wohnung angewiesen, die für sie entweder zu klein, zu teuer oder zu klein und zu teuer ist (Holm et al. 2021, 121). Naheliegenderweise trifft diese Versorgungslücke ärmere Menschen besonders hart. Während etwa die durchschnittliche Mietbelastungsquote aller Hamburger*innen 2017 bei 28,6% lag, betrug sie für Menschen unterhalb der Armutsgrenze bereits 46% (Metzger 2020, 68).

Auch der Mietenspiegel verdeutlicht die Probleme bei der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum. Waren die hierin dargestellten Mieten bereits zwischen 2005 und 2011 deutlich gestiegen (Metzger 2020, 66), so setzte sich ihr Anstieg bis 2021 auf einem deutlich über der

Inflation gelegenen Niveau fort. Während der Mietenspiegel zwischen 2017 und 2021 von 8,44€/qm auf 9,29€/qm anstieg, fielen insbesondere die Preisanstiege bei den Angebotsmieten deutlich höher aus. Hier fielen 2021 im Schnitt 12,49€, im Neubau sogar 15,50€ Nettokaltmiete pro Quadratmeter an (Bürgerschaft FHH 2023, 23).

Nun wäre es unseriös, das BWHH oder die Politik der Senate Scholz und Tschentscher für das Problem auslaufender Bindungen verantwortlich zu machen, nicht zuletzt da die Laufzeit von Mietpreis- und Belegungsbindungen zuletzt auf 30 Jahre angehoben wurden (Bahls 2022, 20). Dennoch blieb die Bauleistung im regulierten Segment weiterhin teils deutlich hinter den auslaufenden Bindungen zurück. Mit einer Erhöhung der Fördermittel versucht der Senat seit 2019 zwar, die aus der Bindung fallenden Wohnungen zahlenmäßig aufzufangen (Bürgerschaft FHH 2019a, 15), dies entspräche aber einer Stabilisierung des Bestands an einem historischen Tiefpunkt. Dass der Bedarf an günstigem Wohnraum zurückgehen wird, darf in Anbetracht der steigenden Einwohner*innenzahl Hamburgs bezweifelt werden. Das jährliche Wachstum der Stadt entspricht in etwa der gesamten im BWHH erreichten Bauleistung (ebd., 3f).

6.1.4 Kritik und Fazit

Die im BWHH verfolgte Baupolitik wird bereits seit der Arbeitsaufnahme des Bündnisses kontrovers diskutiert. Dass die Regierungsparteien das BWHH positiv bewerten, ist wenig überraschend. Die SPD spricht in ihrem Wahlprogramm zur Bürgerschaftswahl von 2020 besonders deutlich von „erfolgreichem“ Hamburger Wohnungsbau (SPD Hamburg 2020, 10). Die Grüne Hamburg (2019, 41f) erkennt den fortwährenden Mangel an bezahlbarem Wohnraum zwar an, plädiert aber für eine Anpassung der bisherigen Bündnispolitik. Der Neubau soll dabei weiter im Zentrum stehen, aber durch zielgruppenspezifische Versorgungsprogramme oder stärkeren Mieterschutz flankiert werden (ebd., 46f). Auch das nun unter Bundeskanzler Olaf Scholz initiierte „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“, welches für den Bau von deutschlandweit 400.000 Wohnungen jährlich sorgen soll, legt nahe, dass das BWHH in der SPD als Erfolg gewertet wurde (BMWSB 2022). Unter den Oppositionsparteien tut sich insbesondere die Linke als Kritikerin des BWHH hervor. Oftmals bemängelt wird dabei der angestrebte Anteil von 30% im Neubau, mit dem Sozialwohnungen hinter den 70% freifinanzierten Wohnungen, aber auch hinter den rund 40% der anspruchsberechtigten Haushalte deutlich zurückbleibt (Linksfraktion Hamburg 2016). Kritik an der Umsetzung der Bündnispolitik, etwa der Schwächung des bezirklichen Einflusses auf den Neubau, wurde neben der Linken auch von CDU und FDP geteilt (Ritscher 2021).

Auch in der Zivilgesellschaft und insbesondere der Mieter*innenbewegung wird ein kritischer Blick auf die Politik des Senats gerichtet. Während das BWHH nicht immer explizit genannt wird, ist die Kritik an der hier verfolgten Politik teils sehr deutlich. So schreibt etwa das Netzwerk *Recht auf Stadt* (2021):

Genauso kritikwürdig ist aber auch ein Senat, der diese Entwicklung befördert hat und statt massiven Ausbaus der städtischen Wohnungsbaukapazitäten das Feld vor allem den privaten „Investor:innen“ überlassen hat. Damit erweist sich auch das Mantra von Olaf Scholz und Dorothee Stapelfeldt – „Bauen, Bauen, Bauen“ – als absurd. Denn einfach nur und irgendwas zu bauen heißt in dieser Stadt, teure und für viele Menschen nicht leistbare Wohnungen zu errichten.

Auch die von zwei Hamburger Mieter*innenvereinen gestartete Initiative *Keine Profite mit Boden und Miete* (2021) kritisiert den Fokus des Senats auf eine hohe Bauleistung und benennt das BWHH dabei gar explizit als „offensichtlich gescheitert“. Wenngleich es – etwa bei der Verfassungsänderung von 2022, welche die Bindungen von Sozialwohnungen in Hamburg auf 100 Jahre festlegt – auch zu Kompromissen zwischen der Initiative und dem Senat kam, ist nicht damit zu rechnen, dass diese Kritik bald nachlässt. Vielmehr kam mit *Hamburg enteignet* eine weitere Mietenbewegung hinzu, die nach dem Vorbild der Berliner Initiative *Deutsche Wohnen & Co. enteignen* auf die Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen in Hamburg drängt (Hamburg Enteignet 2022).

In der Wissenschaft ergibt sich derweil ein differenzierteres Bild. Selbst innerhalb der kritischen Wohnungsforschung gibt es Stimmen, die im BWHH eine Überwindung neoliberaler Wohnungspolitik erkennen. Vogelpohl und Buchholz (2017) betonen etwa die Verbesserungen gegenüber den 2000er Jahren und stellen den Stadtteil Wilhelmsburg – wo im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) eine Reihe von Stadtteilentwicklungsprojekten umgesetzt wurden – als Beispiel postneoliberaler Stadtplanung heraus. Rinn (2018, 21) hält dem entgegen, dass im Rahmen der IBA-Projekte zwar Maßnahmen ergriffen wurden, die Preisanstiegen und Verdrängung entgegenwirken, die Problematik auslaufender Bindungen jedoch auch hier andauere und die Sozialwohnungen im „Freistellungsgebiet“ Wilhelmsburg nicht ärmeren Menschen vorbehalten, sondern einkommensunabhängig vergeben werden.

Metzger und Schipper (2017, 201) teilen einerseits die Kritik der Linksfraktion, wonach der Anteil von einem Drittel Sozialwohnungen angesichts der größeren Zahl Anspruchsberechtigter deutlich zu niedrig liegt. Zugleich problematisieren die Autoren das Vertrauen, welches der Hamburgische Senat in den sogenannten „Sickereffekt“ legt (ebd., 202f). Dieses wissenschaftlich umstrittene Konzept beschreibt eine Situation, in der hochpreisiger Neubau durch Umzugsketten auch im unteren Preissegment eine preisdämpfende

Wirkung entfaltet. Während die Wirksamkeit des Sickereffekts im Allgemeinen nicht geklärt ist, so ist unstrittig, dass er nur bei Marktgleichgewicht eintreten kann, da die Entstehung eines preismindernden Überangebots eine zentrale Voraussetzung darstellt (Kühne-Büning 1994, 185). Wie oben dargestellt, bestand und besteht in Hamburg kein solches Gleichgewicht.

Ein letzter und für Hamburg hochgradig spezifischer Kritikpunkt betrifft die Zusammensetzung des BWHH, in dem neben Senat und SAGA mehrere Branchenverbände vertreten sind, während parlamentarische Opposition oder zivilgesellschaftliche Organisationen ausgeschlossen bleiben (Metzger 2020, 71). Wie die Akteursanalyse zeigen wird, ergibt sich durch diesen Ausschluss ein staatlich sanktioniertes politisches Feld, auf dem es neben Verwaltungsbeamten und hochrangigen Politiker*innen der Regierungsparteien einzig verschiedenen Kapitalfraktionen aus der Immobilienwirtschaft vorbehalten ist, für die eigenen Interessen einzustehen. Dass diese Interessen in der Bau- und Wohnungspolitik des BWHH besondere Berücksichtigung finden, darf also kaum überraschen.

6.2 Wien – Gemeindebau NEU

6.2.1 Vorfeld

Auch im wachsenden Wien der 2000er Jahre wurde ein Mangel an Wohnraum erkannt. Die Stadt, in Gestalt der Magistratsabteilung 18 für Stadtentwicklung und Stadtplanung, kam in ihrem Stadtentwicklungsplan (STEP) von 2005 jedoch zu dem Schluss, dass diesem Mangel durch eine Aufrechterhaltung der bisherigen Maßnahmen begegnet werden könne (MA18 2005, 43f). In der späteren Neuauflage, dem STEP 2025 aus dem Jahr 2014 ist die Rede von 120.000 zusätzlichen Wohnungen, die bis 2025 entstehen sollen, wobei „der Wiener Tradition folgend, mehrgeschoßige Wohnhausanlagen mit hohem Anteil an geförderten Wohnungen“ im Zentrum des Bauprogramms stehen sollen (MA18 2014, 35). Wie diese Wohnungen gebaut und bewirtschaftet werden sollen, wird im STEP 2025 wenig diskutiert, weshalb auch der oben (5.3.3) dargelegte Wandel vom Gemeindebau hin zu GBV-Wohnungen unerwähnt bleibt. Allgemein dominieren hier Themen der unternehmerischen Stadtentwicklung, wie sie etwa im Konzept der „Smart City“ ihren Ausdruck finden (ebd., 26).

Wenngleich der Wohnungsbau also eine stadtplanerische Priorität unter vielen war, wurde Bau- und Wohnungspolitik in Wien kontrovers diskutiert. Die „Wohnbauinitiative“ der Stadt, welche Bauträger*innen für 10 Jahre verpflichtet, den entstandenen Wohnraum günstig anzubieten, ist dafür nur ein Beispiel (Putschögl 2013). Das Modell gleicht den in Hamburg üblichen befristeten Mietpreis- und Belegungsbindungen, die dort häufig als „soziale

Zwischennutzungen“ kritisiert wurden und werden (5.3.3). Die Wohnungspolitik Wiens konzentrierte sich in dieser Periode also auf die Förderung von Wohnraum und trat seit Einstellung des Gemeindebaus im Jahr 2004 nur noch bei Dachgeschossaufbauten selbst als Bauherrin auf.

Derweil trat auch die oben (5.3.3) diskutierte Dualisierung des Mietmarktes – also das Auseinanderklaffen zwischen reguliertem und unreguliertem Marktsegment – immer deutlicher zutage. Stiegen die Mieten zwischen 2008 und 2013 im Gemeindebau um rund 9% und in GBV-Wohnungen um 18% an, waren es im unregulierten Segment, welches bereits 2008 die höchsten Mieten aufwies, ganze 34% (Tockner 2017, 15). Die Mietsteigerungen konzentrierten sich also auf das am stärksten wachsende unregulierte Segment, während der Anteil regulierter Wohnungen am gesamten Bestand langsam abnahm. Zugleich erhöhte sich der Anteil befristeter Mietverträge, die am privaten Mietwohnungsmarkt üblich geworden waren und 2012 bereits für 63% der Neuvermietungen geschlossen wurden (WIFO 2013).

Trotz dieser starken Wandlungstendenzen blieb eine öffentlich spürbare Politisierung der Wohnungsfrage, wie sie in Hamburg zu beobachten war, zunächst aus. Im Wahlkampf zur Wiener Gemeinderatswahl, im Februar 2015 kündigte der damalige Bürgermeister Michael Häupl (SPÖ) schließlich an, in der folgenden Legislaturperiode 2.000 neue Gemeindewohnungen bauen zu wollen. Sein Parteikollege, der Baustadtrat und spätere Bürgermeister Michael Ludwig hatte den Bau neuer Gemeindewohnungen kurz zuvor als „nicht sinnvoll“ bezeichnet (Krutzler 2017). Seine Skepsis gegenüber einem Wiedereinstieg in den Gemeindebau ist wohl auch durch den – verglichen mit geförderten Wohnungen – höheren finanziellen Aufwand zu erklären, welcher der Stadt pro Einheit entsteht. Dass es dennoch zur Wiederaufnahme des Gemeindebaus kam, geht wohl auf die Initiative des damaligen SPÖ-Landesgeschäftsführers Georg Niedermühlbichler zurück (ebd.).

6.2.2 Verlauf

Nach der Wahl wurde die Koalition aus SPÖ und Grünen fortgesetzt und das Ziel der 2.000 Wohnungen bis zum Ende der Legislatur im gemeinsamen Regierungsprogramm festgehalten. Während vereinbart wurde, dass „vor allem“ Gemeinde- und andere gemeinnützige Wohnungen errichtet werden sollten, machten die 2.000 Gemeindewohnungen in fünf Jahren bei einem anvisierten Bauvolumen von insgesamt 50.000 Wohnungen im selben Zeitraum zunächst lediglich 4% des Neubaus aus (SPÖ Wien/Grüne Wien 2015, 86). Daneben wurde auch die Kosteneffizienz im Wohnbau als wichtiges Ziel ausgewiesen, dem etwa mit der Fortsetzung und Ausweitung des „SMART-Wohnungsbaus“ entsprochen werden sollte. Bei

SMART-Wohnungen handelt es sich um kleine und kosteneffiziente Wohnungen, die mit einer Anfangsmiete von 7,50€ in etwa auf dem Niveau der Neuvermietungen in GBV- und Gemeindewohnungen lagen und somit deutlich günstiger positioniert sind als die meisten Privatwohnungen (Tockner 2017, 11). Vom geringeren Einsatz von Eigenmitteln versprach man sich zudem einen erleichterten Zugang für ärmere Menschen, weswegen ein Drittel der Neubauten SMART-Wohnungen werden sollten (SPÖ Wien/Grüne Wien 2015, 86).

Die SMART-Wohnungen können neben der Wohnbauinitiative und der allgemeinen Tendenz vom Gemeindebau hin zu GBV-Wohnungen als eine weitere Maßnahme interpretiert werden, die auf eine kosteneffiziente Bearbeitung des Wohnungsmangels abzielt. Während Kosteneffizienz also eine große Rolle bei der Bewertung öffentlicher Investitionen spielte, ergibt sich bei genauer Betrachtung der finanzpolitischen Zielsetzungen ein differenziertes Bild. Der Koalitionsvertrag von 2015 hält fest:

Die Finanzierung der zahlreichen Aufgaben der Stadt Wien wird in den nächsten Jahren auf Grund der nach wie vor verhaltenen Wirtschaftsentwicklung eine Herausforderung darstellen. (...)

Die Stadt Wien stellt sich dabei aber gegen die europaweit herrschende Austeritätspolitik und tätigt bewusst Investitionen, um die Konjunktur zu stützen und damit die Auswirkungen der Wirtschaftskrise, vor allem am Arbeitsmarkt, abzufedern. (ebd., 38)

Insbesondere Investitionen, die „nachhaltige Werte für künftige Generationen schaffen“ (ebd.), seien auch unter der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise notwendig. Hierzu wird auch der soziale Wohnungsbau gezählt, der durch eine Reform der Grundsteuer erleichtert werden sollte. Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums sollte also unter anderem durch eine „Golden Rule“ – eine Ausnahmeregelung für Zukunftsinvestitionen – weiter ermöglicht werden (ebd., 39). Dennoch wurde im Grundsatz an der restriktiven Finanzpolitik des Österreichischen Stabilitätspaktes von 2012 festgehalten, in dem die „finanzpolitischen Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union zur Erzielung bestimmter Haushaltsergebnisse (...) im Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden“ beschrieben sind (ÖBMF o.J.).

Trotz finanzpolitisch beschränkter Möglichkeiten und anfänglicher Skepsis kündigte Baustadtrat Michael Ludwig 2016 an, statt 2.000 nun 4.000 neue Gemeindewohnungen anzuvisieren. Nachdem zunächst von Fertigstellungen gesprochen wurde, hat man die Zielsetzung jedoch dahingehend verändert, dass man 4.000 Einheiten „auf den Weg bringen“ wolle (Putschögl 2020). Dies ist entscheidend, weil ein großer Teil der 4.000 Wohnungen – etwa 1.300 Einheiten am Nordwestbahnhof (Klemm 2020) – im Rahmen von langfristigen

Quartiersentwicklungen geplant wurde, weshalb nicht mit einer baldigen Fertigstellung gerechnet werden konnte. Zudem wurden einige Einheiten, die zunächst als GBV-Wohnungen geplant waren, nachträglich zu Gemeindewohnungen erklärt (Putschögl 2020).

Auch im 2020 geschlossenen Koalitionsvertrag der SPÖ mit den liberalen NEOS wurde an der Maßeinheit von „auf den Weg gebrachten“ Wohnungen festgehalten, deren Zahl um weitere 1.500 auf nun 5.500 bis zum Ende der Legislatur erhöht werden soll (SPÖ Wien/NEOS Wien 2020, 126). Unter dem Eindruck eines abgeschwächten Bevölkerungswachstums in Wien wurde zudem vereinbart, von der bisherigen Zielsetzung von mindestens 10.000 Wohnungen jährlich abzurücken, „um die gewachsenen Strukturen in den Außenbezirken besser zu berücksichtigen“ (ebd., 151). Im Allgemeinen wird der Fokus hier weniger auf Neubau und verstärkt auf Sanierungen, Quartiersentwicklung und „sanfte Nachverdichtung“ gelegt, bei der die bestehenden Strukturen erhalten bleiben sollen. Dies gilt auch für den Gemeindebau, dessen Bestand mit insgesamt 1 Milliarde Euro bis 2025 saniert und erweitert werden soll (ebd., 127). Den Zugang zum Gemeindebau, der über das „Wiener Wohn-Ticket“ erfolgt, bewertet die neue Koalition grundsätzlich als positiv und „sozial treffsicher“, weshalb auch weiterhin eine hohe „soziale Durchmischung“ angestrebt werden solle (ebd., 125).

6.2.3 Resultate

Im Herbst 2019 wurden mit 120 Einheiten im Barbara-Prammer-Hof in Oberlaa die ersten neuen Gemeindewohnungen seit 15 Jahren bezugsfertig. Nach der Eröffnung verging jedoch mehr als ein Jahr, ehe weitere Projekte fertiggestellt wurden (Putschögl 2019). Im Mai 2023 ging aus einer Anfragebeantwortung im Wiener Gemeinderat hervor, dass bisher sieben Projekte mit insgesamt 924 Wohnungen in den Bezirken 2, 10, 12, 21 und 22 fertiggestellt wurden. Weitere 15 Projekte und 2.890 Einheiten befänden sich demnach in „vertiefter Planung“, während bei fünf Projekten und 649 gebaut werde (Šećerović 2023). Am Ziel der 5.500 Gemeindewohnungen NEU bis 2025 will die Wohnbaustadträtin Kathrin Gaál (SPÖ) jedenfalls festhalten.

Diese Fertigstellungszahlen zeigen, dass die neuen Gemeindewohnungen nur einen verschwindend geringen Anteil der gesamten Bautätigkeit ausmachen. Dies gilt bereits bei Betrachtung der gemeinnützigen Bauträger, die allein zwischen 2018 und 2021 über 20.000 Wohneinheiten fertiggestellt haben (Plank et al. 2022, 39). Hier zeigt sich, dass der Wiedereinstieg in den Gemeindebau keine Abkehr von der oben (5.3.3) beschriebenen Dominanz von GBV im sozialen Wohnungsbau Wiens darstellt. Erweitert man die Perspektive um gewerbliche Bauträger*innen, die im Betrachtungszeitraum den größten Teil der neu

entstandenen Wohnungen bauten, und um gewerbliche GBV-Töchter, wird das Bild noch deutlicher. Zwischen 2018 und 2021 wurden in Wien 57.617 Wohnungen fertiggestellt, bei denen es sich zu 60% um Miet- und zu 40% um Eigentumswohnungen handelt (ebd.). Der Anteil von Eigentumswohnungen liegt im Neubau also mehr als doppelt so hoch wie im Bestand, weswegen sich die niedrige Wohneigentumsquote in Wien künftig weiter erhöhen dürfte (Baron et al. 2021, 57).

Am Wohnungsmarkt setzen sich Dualisierungstendenzen derweil fort, was nicht zuletzt durch den erleichterten regulatorischen Zugriff des Stadtsenats auf die kommunalen Bestände zu erklären ist. So verkündete SPÖ-Bürgermeister Ludwig für den Gemeindebau im Herbst 2023 etwa eine zweijährige Aussetzung der Indexanpassung, welche die Mieten an die Inflation koppelt (Der Standard 2023). Demgegenüber können Mieten, die durch das Mietrechtsgesetz (MRG) reguliert sind, alle zwei Jahre an die staatlicherseits ermittelten Richtwerte angepasst werden, während insbesondere in neuen Verträgen Erhöhungen immer dann möglich sind, sobald die Inflation die Schwelle von 5% überschreitet (Zoidl 2022). Die teils sehr unterschiedlichen Regularien begünstigen also auch weiterhin das Auseinandergehen der Mieten in regulierten und unregulierten Wohnungen. Zwischen 2018 und 2021 lagen die Angebotsmieten im freifinanzierten Neubau mit rund 12,40€ bereits mehr als doppelt so hoch wie bei geförderten Mietwohnungen (Plank et al. 2022, 81).

Insgesamt zeigt sich, dass der Anstieg der Bautätigkeit und insbesondere der Anstieg der Bautätigkeit zwischen 2018 und 2021 sich stark auf unregulierte Mietwohnungen und Eigentumswohnungen konzentrierte (ebd., 39). Gerade Eigentumswohnungen hatten zuletzt die Mehrheit der beantragten Bauvorhaben ausgemacht, was sich erst durch die gestiegenen Zinsen und strengeren Kreditvergaberegeln wieder geändert hat (Putschögl 2023). Die Dualisierung des Mietmarktes lässt sich nicht nur entlang der Trennlinien zwischen regulierten und nicht regulierten Marktsegmenten beobachten, sondern auch mit Blick auf die Höhe der Miete selbst. Hier zeigt sich, dass bei den Mietwohnungen mit einer Gesamtmiete von 1.200€ oder mehr das Angebot die Nachfrage übersteigt, was der starken Bautätigkeit im freifinanzierten Bereich zuzurechnen ist (Plank et al. 2022, 79). Demgegenüber herrscht im günstigeren Marktsegment für Wohnungen von bis zu 800€ Gesamtmiete eine besonders starke Nachfrage, die vom Bauboom der vergangenen Jahre weitgehend unberührt blieb (Putschögl 2023).

Räumlich konzentriert sich der Neubau in den Außenbezirken. Dies gilt insbesondere für gemeinnützige Projekte, da diese im Mittel mehr Wohneinheiten umfassen. Demgegenüber verteilen sich die freifinanzierten Neubauten gleichmäßiger über das gesamte Stadtgebiet (Plank et al. 2022, 79f). Während der Gemeindebau NEU mit einigen seiner größeren Projekte

diesem Schema durchaus entspricht, ist der Umfang des Programms bislang zu gering, um hier statistisch den Ausschlag zu geben. Insbesondere angesichts der abflachenden privatwirtschaftlichen Bautätigkeit könnte sich dies in den kommenden Jahren ändern. Eine weitere Beobachtung der Rolle neuer Gemeindewohnungen am Mietmarkt scheint daher vielversprechend.

6.2.4 Kritik und Fazit

Angesichts der noch recht geringen Zahl neuer Gemeindewohnungen – sowohl absolut als auch relativ zur gesamten Bauleistung – richtet sich die wohnungspolitische Kritik meist nicht spezifisch gegen den Bau neuer Gemeindewohnungen, sondern nimmt die Bau- und Wohnungspolitik Wiens oder Österreichs insgesamt in den Blick. Dennoch gibt es auch spezifische Kritik am Wiedereinstieg in den Gemeindebau. So zweifelt etwa die Wiener ÖVP an, dass der Stadtsenat die selbst gesetzten Ziele erreichen wird und verweist darauf, dass das ursprüngliche Ziel von 2.000 Wohnungen bis 2020 verfehlt wurde (Šecerović 2023). Von progressiver Seite wird weniger die Umsetzbarkeit als vielmehr die zu niedrige Zielsetzung des neuen Bauprogramms bemängelt. Vollmer und Kadi (2018, 260) merken etwa an, dass die Gemeindewohnungen NEU angesichts ihrer geringen Anzahl eher symbolischen Charakter haben. Zugleich wird anderswo gerade der symbolische Gehalt der neuen Gemeindewohnungen angezweifelt, da sich deren bauliche Gestalt von den ambitionierten Entwürfen des Roten Wien verabschiedet habe (Czaja 2019). Auch an der Bedarfsgerechtigkeit zielgruppenspezifischer Wohnungsentwürfe – etwa für Alleinerziehende – gibt es Zweifel (Wölfl 2022).

Erweitert man den Blick auf die Bau- und Wohnungspolitik insgesamt, gerät verstärkt auch grundsätzliche Kritik in den Fokus. Dies betrifft etwa den geringen Anteil geförderter Wohnungen, der zwischen 2018 und 2021 nur 30% des Neubaus ausmachte und somit rückläufig ist (Plank et al. 2022, 79). Dies gilt im Besonderen für den Gemeindebau, der selbst bei einer Einhaltung des Ziels von 5.500 Wohnungen bis 2025 nur einen einstelligen Prozentsatz der gesamten Fertigstellungen ausmachen – und somit weiter sinken wird (Vollmer/Kadi 2018, 258). Angesichts der 30% Förderquote im Neubau wird sich jedoch auch der Anteil der Sozialwohnungen insgesamt leicht rückläufig entwickeln, da dem bisher konstant über 40% gelegenen Anteil am Wohnungsbestand im Neubau nicht entsprochen wird (Baron et al. 2021, 57).

Auch die zuletzt wachsende Bedeutung von Eigentumswohnungen wird kontrovers diskutiert. Deren Anteil lag zwischen 2018 und 2021 mit 39% beinahe doppelt so hoch wie im Bestand (Plank et al. 2022, 39). Eigentumswohnungen tragen wenig zur Schaffung des

benötigten kostengünstigen Wohnraums bei und stehen in Wien zudem doppelt so häufig leer wie Mietwohnungen (ebd., 82). Eine andere Kritik an Eigentumswohnungen betrifft ihre Rolle in Finanzialisierungsprozessen. Heeg (2013) hatte bereits darauf hingewiesen, dass der Trend hin zu mehr Eigentumswohnungen einer Individualisierung der Verantwortlichkeit für die gesellschaftlichen Wohnverhältnisse gleichkommt. Bei dieser „Responsibilisierung“ werde die Wohnraumversorgung von einer öffentlichen Angelegenheit also zunehmend zur Privatsache. In Wien zeigt sich dies etwa am Boom bei sogenannten Vorsorgewohnungen, die als Eigentumswohnungen gekauft und vorübergehend vermietet werden (Plank et al. 2022, 81).

Derweil wurde der Mangel an Wohnraum auch in Wien lange eher undifferenziert betrachtet. Dass es primär an niedrigpreisigen Mietwohnungen fehlte und fehlt, während bei teureren Mietwohnungen und Eigentumswohnungen kein Mangel bestand, wurde baupolitisch nicht berücksichtigt. Dass mit einem „Sickereffekt“ gerade in einer wachsenden Stadt ohne Marktgleichgewicht, wie Wien es ist, nicht zu rechnen ist, wurde oben (6.1.4) bereits am Hamburger Beispiel diskutiert. Der ungleich größere Druck bei Mietwohnungen im unteren Preissegment zeigt, dass von einem Boom bei hochpreisigen Neubauten auch in Wien kaum eine Wirkung auf kostengünstige Mietwohnungen ausgeht (Putschögl 2023). Folglich sind es gerade ärmere Menschen, die den steigenden Druck am Wiener Wohnungsmarkt zu spüren bekommen, indem sie neben hohen Mieten im unregulierten Segment auch durch Eigenmittel bei geförderten Wohnungen oder die Zugangsbeschränkungen im Gemeindebau ausgeschlossen bleiben (Vollmer/Kadi 2018, 260).

6.3 Gegenüberstellung und Zwischenfazit

Eine kurze Einordnung der bisherigen Erkenntnisse soll an dieser Stelle den Blick für die folgende Akteursanalyse schärfen. In der Kontextanalyse wurde zunächst das Verständnis der wohnungspolitischen Traditionen in Hamburg und Wien vertieft. Obwohl sich beide Städte als Teile kapitalistisch verfasster Gesellschaften mit denselben grundlegenden Widersprüchen der Produktion und Verteilung von Wohnraum konfrontiert sahen, haben sich in Hamburg und Wien unterschiedliche Strategien zu deren Bearbeitung durchgesetzt. Während in Hamburg vor allem Baugenossenschaften und geförderte Wohnbaugesellschaften zentrale Protagonistinnen der sozialen Wohnraumversorgung wurden, entwickelte sich in Wien – insbesondere im Roten Wien der Zwischenkriegszeit – eine starke Tradition des Gemeindebaus. Diese wohnungspolitischen Traditionen setzten sich auch im Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg fort. In beiden Städten entwickelte sich jeweils eine starke, aber sehr unterschiedliche

Tradition des sozialen Wohnungsbaus. Während Wohnraum in Hamburg primär gefördert wurde, baute Wien selbst.

Dennoch lassen sich im späteren Verlauf auch Parallelen erkennen. So büßt der soziale Wohnungsbau ab den 1960er Jahren in beiden Städten an Priorität ein, was sich auch in Kürzungen der Mittel übersetzt. In Wien gewinnen dieser Zeit kostengünstigere geförderte Sozialwohnungen, etwa GBV-Wohnungen, an Bedeutung. In Hamburg bleibt die Zahl geförderter Wohnungen ab den 1980er Jahren jedoch hinter den auslaufenden Mietpreis- und Belegungsbindungen zurück. In den 2000er Jahren verschärfte sich diese Problematik durch ein umfassendes Neoliberalisierungsprogramm der konservativ geführten Senate. Demgegenüber blieben die Institutionen der Wohnraumversorgung und der Bestand an Sozialwohnungen in Wien stabil. Die Neoliberalisierung fiel daher schwächer aus und konzentrierte sich auf die unregulierten Marktsegmente.

Trotz der Unterschiede in Hamburg und Wien ist anzuerkennen, dass Wohnungspolitik in beiden Städten auch vor denselben historischen Herausforderungen stand. Dies galt für das rasante Wachstum der Industrialisierung ebenso wie für die Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs. Spätestens seit der GFK stellt jedoch die restriktive Haushaltspolitik die größte gemeinsame Herausforderung der Wohnraumversorgung in Hamburg und Wien dar. Die auf europäischer und nationaler Ebene stark institutionalisierte Sparpolitik setzt sozialen Wohnungsbau unter hohen finanzpolitischen Druck. Infolgedessen haben sich in beiden Städten Strategien herausgebildet, die Kosten der Wohnraumversorgung möglichst gering zu halten. Dabei spielen etwa Versuche eine Rolle, die Quantität im Neubau möglichst hochzuhalten, ohne die Bautätigkeit am Bedarf einzelner Marktsegmente auszurichten. In Hamburg und Wien versprach man sich von hoher Bautätigkeit eine Entlastung des Marktes und hoffte auf den umstrittenen „Sickereffekt“. Wissenschaftlich ist dem entgegenzuhalten, dass ein solcher Effekt nur bei Marktgleichgewicht greifen kann, welches in der jüngeren Vergangenheit weder in Hamburg noch in Wien gegeben war. So konzentrierte sich die private Bautätigkeit in den profitablen Marktsegmenten, also bei teuren Miet- und Eigentumswohnungen, ohne dass sich ein entlastendes Überangebot an günstigen Wohnungen ergab.

Eine weitere strategische Gemeinsamkeit der Wohnungspolitik in Hamburg und Wien ist auch die Entwicklung neuer, möglichst kostengünstiger Förderinstrumente. Dazu gehören etwa Wohnungen mit geringerem Förderaufwand, deren Mieten über denen herkömmlicher Sozialwohnungen, aber unter denen privater Anbieter*innen liegen. Diese Wohnungen verfügen häufig über laxere Belegungsbindungen und richten sich somit auch an die Mittelschicht. In Wien sind das etwa die SMART-Wohnungen, die von effizienten, kleinen

Grundrissen gekennzeichnet sind. In Hamburg gelten für Wohnungen des Zweiten Förderwegs weniger strenge Kriterien, während für sogenannte Hamburg-Wohnungen zwar eine Anfangsmiete festgelegt ist, aber keine Belegungsbindung besteht.

Eine weitere, im wohnungspolitischen Diskurs Hamburgs weitgehend diskreditierte Strategie der Kostenminimierung ist die Befristung von Mietpreis- und Belegungsbindungen. Nach jahrzehntelangem Rückgang im regulierten Bestand deutscher Städte ist das Problem auslaufender Bindungen hier hinlänglich bekannt. Ihre Laufzeit betrug in Hamburg meist 30 Jahre, wurde 2003 jedoch zwischenzeitlich auf die Hälfte reduziert. Durch eine zwischen Senat und Mietenbewegungen ausgehandelte Verfassungsänderung wurden die Laufzeiten künftiger Mietpreis- und Belegungsbindungen 2022 schließlich auf 100 Jahre verlängert. Trotz der Lerneffekte anderer Städte schlägt die Wohnbauinitiative Wiens eine ähnliche Richtung ein. Zwar muss bei Erstvermietung ein unbefristeter Vertrag ausgestellt werden, die Mietpreisbindung kann nach Neuvermietung jedoch bereits nach 10 Jahren auslaufen. In den wohnungspolitischen Strategien Hamburgs und Wiens bestehen neben Gemeinsamkeiten und Unterschieden also auch Ungleichzeitigkeiten.

Blicken wir auf das institutionelle Terrain, auf dem die hier untersuchten Policies ausgehandelt wurden, fallen derweil vor allem Unterschiede auf. Das BWHH kann als Versuch gedeutet werden, neben Senat und Verwaltung auch die private Wohnungswirtschaft – vertreten durch vier bis fünf Branchenverbände – in wohnungspolitische Entscheidungen einzubinden. Demgegenüber blieb die parlamentarische Opposition vom BWHH ausgeschlossen, während die Zivilgesellschaft einzig in Gestalt zweier Mietervereine und nur in beratender Funktion teilnahm. Ehe in der Akteursanalyse detaillierter auf Interessen und Strategien der einzelnen Bündnispartner*innen eingegangen wird, kann hier also bereits festgestellt werden, dass es sich beim BWHH gewissermaßen um einen partiellen Korporatismus. Während der Senat die Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft aktiv sucht, erhalten andere relevante Akteur*innen nicht die Möglichkeit, im BWHH für ihre Interessen zu streiten. Wie die Akteursanalyse zeigen wird, bleibt dies für die dort verhandelten Positionen und Strategien nicht ohne Konsequenzen.

Verglichen mit dem BWHH fand die Aushandlung der Wiener Wohnungspolitik und des Gemeindebau NEU innerhalb der etablierten und traditionsreichen korporatistischen Strukturen der Wiener Wohnraumversorgung statt. Dazu gehören neben einer Reihe von Magistratsabteilungen, die der Wiener Baustadträtin unterstellt sind, vor allem auch die Wiener Wohnen, die für die Verwaltung und Bewirtschaftung der Gemeindewohnungen verantwortlich ist. Neben den Verwaltungsstrukturen stellt die Wiener SPÖ, die seit 1945 durchgehend die

Wiener Landesregierung anführt, eine zentrale wohnungspolitische Arena dar. Während die SPÖ in der jüngeren Vergangenheit häufig auf Koalitionsbildung angewiesen war, stellte sie stets Bürgermeister und Baustadträtin. Gemeinsam ist den beiden institutionellen Entstehungszusammenhängen in Hamburg und Wien also einzig, dass wohnungspolitische Positionen nicht öffentlich, sondern in geschlossenen und teils wenig einsehbaren Strukturen verhandelt und entwickelt werden.

7 Akteursanalyse

Wie oben (4.3.3) dargestellt orientiert sich der Aufbau der Akteursanalyse grundsätzlich an der viergliedrigen Struktur nach Buckel et al. (2014), nimmt jedoch Anpassungen vor. Damit soll methodisch auf den Umstand reagiert werden, dass es sich bei den untersuchten wohnungs- und baupolitischen Konflikten und Policies weniger um Hegemonieprojekte handelt, sondern vielmehr um das, was Buckel et al (2014, 48) in Anlehnung an Bieling und Steinhilber (2000) „politische Projekte“ nennen. Von Hegemonieprojekten unterscheiden diese sich vor allem durch ihren begrenzten und konkreten Charakter. Politische Projekte korrespondieren zwar mit Hegemonieprojekten, gehen aber nicht völlig in ihnen auf. So wäre es auch denkbar, dass politische Projekte, etwa die Förderung von Eigenheimen, durch mehrere verschiedene und miteinander konkurrierende Hegemonieprojekte angestrebt werden.

In der Akteursanalyse wird zunächst in einer *Strategieanalyse* (1) untersucht, wie relevante Konfliktparteien auf den oben untersuchten Kontext reagieren. Dabei sind ihre Situationsanalysen ebenso entscheidend wie ihre strategischen Ziele und Interessen. In der darauffolgenden *Analyse der politischen Projekte* (2) werden die politischen Projekte näher untersucht, wobei die Situationsanalyse der Konfliktparteien, ihre Zielsetzung, die jeweilige konfliktbezogene Strategie und die zentralen Akteur*innen des Projekts im Mittelpunkt stehen. Im dritten und letzten Schritt, der *Analyse der Kräfteverhältnisse* (3), geht es schließlich darum, nachzuvollziehen, weshalb sich bestimmte politische Projekte und die zugehörigen Akteur*innen durchsetzen konnten. Dabei spielen insbesondere die Kontextbedingungen und die Machtressourcen einzelner Konfliktparteien eine Rolle.

7.1 Strategieanalyse

7.1.1 Hamburg

Wie in der Kontextanalyse bereits deutlich wurde, konnten die Situationsanalysen in Hamburg teils deutlich voneinander abweichen. Während die steigenden Mieten und Wohnungspreise über Problem weitgehend anerkannt wurde, herrschte Uneinigkeit über die Gründe für dieses Problem. Allgemein kann zwischen Interpretationen unterschieden werden, die einen Mangel an günstigen Wohnungen – also insbesondere an Sozialwohnungen – verantwortlich machten, und solchen, die einen allgemeinen Mangel an Wohnraum insgesamt – also ungeachtet der Bewirtschaftungsform – als Grund sahen. Diese Differenz wurde oben (6.1) bereits im Zusammenhang mit dem umstrittenen „Sickereffekt“ diskutiert. Dieser ist zunächst zwar nur eine volkswirtschaftliche Theorie, der Glaube an den Sickereffekt legt jedoch bestimmte wohnungspolitische Strategien nahe. Insbesondere Strategien, die eine Steigerung der Fertigstellungszahlen im Neubau ins Zentrum stellen, ohne dabei zwischen den verschiedenen Marktsegmenten zu unterscheiden, werden so – zumindest scheinbar – theoretisch fundiert. Die Losung „bauen, bauen, bauen“ repräsentiert diesen Grundsatz in Reinform.

Wie bereits von Brand et al. (2022, 290) beschrieben, treten derlei Ideen und Interessen in realen hegemonialen Konflikten meist eben nicht in Reinform auf, sondern politisch vermittelt, etwa als Kompromiss. Eine rein auf Steigerung der Bauleistung ausgerichtete Politik ist daher nur dort zu erwarten, wo die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse ihr nichts entgegensetzen. Angesichts starker stadt- und wohnungspolitischer Bewegungen, linker parlamentarischer Opposition, langjähriger genossenschaftlicher Tradition und auch eines sozialdemokratisch geführten Senats ist dies in Hamburg nicht zu erwarten. Ob im Neubau die Quantität der Wohnungen allein entscheidet oder verstärkt auf den Bau von Sozialwohnungen gesetzt wird, ist also eine Frage, deren Beantwortung von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen abhängt. Da die Politik des BWHH etwa im Drittel-Mix regulatorische Elemente für den Neubau festhält, ist in Hamburg von einem Kompromiss auszugehen.

Ein weiterer strategisch relevanter Aspekt betrifft die Zielgruppe der jeweiligen Projekte. Hier besteht die Möglichkeit, Sozialwohnungen für die ärmsten Teile der Bevölkerung zu errichten, was etwa mit niedrigen Einkommensgrenzen erreicht wird. Andererseits kann der soziale Wohnungsbau auch auf breitere Bevölkerungsschichten ausgerichtet werden, indem Belegungsbindungen lockerer gestaltet werden und auch Menschen aus der Mittelschicht eine Sozialwohnung beziehen können. Wie die Einkommensgrenzen festgelegt werden, steht also in einem engen Zusammenhang mit den wohnungspolitischen Zielen und Strategien eines

Projekts. Hamburgs Wohnungspolitik war auch im sozialen Wohnungsbau zuletzt stark vom Ideal „durchmischter“ Quartiere geprägt, in denen verschiedene Einkommensgruppen zusammenleben sollen (FHH 2021a, 5). Verhindert werden sollten armutsgeprägte Stadtviertel, wie sie aus den Großprojekten der 1970er Jahre hervorgingen (5.3.2). Das Ziel sozial „durchmischter“ Quartiere drückte sich im Zuge der IBA in Wilhelmsburg etwa im Verzicht auf Einkommensgrenzen aus (Rinn 2018, 21). Beim Zweiten Förderweg liegen diese höher als bei herkömmlichen Sozialwohnungen, während die geförderten Hamburg-Wohnungen ohne Belegungsbindung vergeben werden (5.3.3). Vieles deutet also darauf hin, dass der im BWHH ausgestaltete soziale Wohnungsbau breite Zielgruppen ansprechen soll.

Dass dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum in dieser Weise begegnet wird, kann verschiedene Gründe haben, über die an dieser Stelle nur begründete Vermutungen angestellt werden können. So kann es sich um den Versuch einer gezielten Auslösung von Umzugsketten handeln, die den Sickereffekt verstärken und den Druck aus dem regulierten Wohnungsmarkt nehmen sollen. Für eine stärkere Berücksichtigung der Mittelschicht, einer besonders wichtigen Wähler*innengruppe, lassen sich zudem auch wahltaktische Argumente finden. Außerdem ist der oben dargestellte Kontext zu beachten, in dem restriktive Finanzpolitik und Sparsamkeit einen hohen Stellenwert haben. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil eine einzelne geförderte Wohnung den hamburgischen Haushalt stärker belastet, je günstiger sie letztlich vermietet wird. Insbesondere Senat und Verwaltung könnten somit ein Interesse an höheren Einkommensgrenzen haben.

7.1.2 Wien

Auch in Zusammenhang mit dem Gemeindebau NEU lassen sich verschiedene Strategien identifizieren, mit denen auf den oben untersuchten Kontext reagiert wurde. Mit Blick auf den Umfang des und seinen geringen Anteil an der Bauleistung unterscheidet sich der Gemeindebau NEU stark vom wesentlich größer angelegten Projekt des BWHH. Im Unterschied zur Bündnispolitik aus Hamburg ist der Gemeindebau NEU jedoch auch nicht als übergreifendes wohnungspolitisches Projekt zu begreifen, sondern eher als eine – besonders prominente – wohnungspolitische Einzelmaßnahme unter vielen. Der Gemeindebau NEU wird daher im Zusammenhang mit anderen wohnungspolitischen Maßnahmen diskutiert, um seine strategische Bedeutung sichtbar zu machen.

Im Laufe der vergangenen 10 Jahre entwickelte sich die Situationsanalyse von SPÖ und Stadtsenat – insbesondere hinsichtlich des idealen Bauvolumens im sozialen Marktsegment – sehr dynamisch. Waren etwa noch im rot-grünen Regierungsprogramm von 2015 mindestens

10.000 neue Wohnungen als Ziel ausgewiesen worden (SPÖ Wien/Grüne Wien 2015, 8), wurde diese Ziffer von der Nachfolgekoalition aus SPÖ und Neos bereits nach unten korrigiert, um die gewachsene Struktur besser berücksichtigen zu können (SPÖ Wien/NEOS Wien 2020, 151). Insbesondere das Abflachen des Zuzugs nach Wien in den Jahren nach 2015 stellt ein wichtiges Begründungsmuster dar. War die Bevölkerung Wiens zwischen 2015 und 2017 noch um mehr als 90.000 Menschen angewachsen, lag dieser Wert in den drei darauffolgenden Jahren nur bei rund 30.000 (Stadt Wien 2023). Während die Fertigstellungen gemeinnütziger Träger in absoluten Zahlen hoch lagen, fiel ihr Anteil am enorm hohen Bauvolumen von 58.000 Wohnungen zwischen 2018 und 2021 geringer aus als im Bestand (Plank et al. 2022, 39).

Der hohe Anteil von Eigentumswohnungen und unregulierten, meist hochpreisigen Mietwohnungen deutet auch für Wien auf eine Orientierung am Sockereffekt hin. So konzentrierte sich der Nachfrageüberhang bei billigen Mietwohnungen, während im hochpreisigen Marktsegment nahezu Marktgleichgewicht besteht (Putschögl 2023). Auch die Preise steigen also insbesondere bei den kostengünstigen, aber unregulierten Mietwohnungen, wodurch eine Verschärfung der von Kadi (2015) beschriebenen Tendenzen zur Dualisierung zwischen dem regulierten und dem unregulierten Marktsegment begünstigt wird. Die Frage nach dem Anteil von GBV- und Gemeindewohnungen im Neubau hängt also auch in Wien mit der vorherrschenden Situationsanalyse zusammen.

Wenngleich es sich hier also um eine wichtige wohnungspolitische Grundsatzfrage handelt, ist der Grad ihrer Politisierung eher gering. Im Wiener Wahlkampf von 2015 stellte die rechte FPÖ zwar ambitionierte wohnungspolitische Forderungen nach dem Bau von jährlich 15.000 Sozialwohnungen auf (FPÖ Wien 2015, 13), instrumentalisierte den Mangel an leistbarem Wohnraum aber hauptsächlich für rassistische Kampagnen gegen Migrant*innen. Die linke Opposition, die 2015 in Form des Wahlbündnisses *Wien Anders* antrat, forderte in erster Linie eine stärkere Regulation, erreichte jedoch nur rund ein Prozent der Stimmen (Wien Anders 2015). Auch außerparlamentarischen Bewegungen ist es nicht gelungen, den Stadtsenat in ähnlicher Weise wie etwa in Hamburg unter Druck zu setzen. Insgesamt treten wohnungspolitische Strategien im sozialen Wohnungsbau öffentlich also kaum in Erscheinung.

Dieser Mangel an diskursiver Wahrnehmbarkeit zeigt sich auch beim Gemeindebau NEU. Oben (6.2) wurde bereits vom innerparteilichen Dissens in der SPÖ berichtet, der sich um die Frage des Wiedereinstiegs in den Gemeindebau drehte. Konkret standen sich hier Befürworter*innen neuer Gemeindewohnungen, darunter etwa Landesgeschäftsführer Georg Niedermühlbichler, und Gegner*innen um den damaligen Baustadtrat und späteren Bürgermeister Ludwig gegenüber (Krutzler 2017). Bei Ludwigs anfänglicher Skepsis ging es

um die rund 20 Prozent höheren Kosten von Gemeindewohnungen, die mit den Vergabekriterien öffentlicher Bauaufträge zusammenhängen und Gemeindewohnungen von geförderten Wohnungen und insbesondere den kosteneffizienten SMART-Wohnungen abheben (Ludwig 2015). Auch die Debatte um Gemeindebau und geförderte Wohnungen hat also eine starke finanzpolitische Dimension.

Während sich der Gemeindebau NEU durch seine kleinere Dimension also klar von den Programmen des BWHH abhebt, zeigen sich mit Blick auf die wohnungspolitischen Strategien in Hamburg und Wien durchaus auch Parallelen. So deuten die wohnungspolitischen Strategien beider StadtSenate darauf hin, dass der Mangel an leistbarem Wohnraum als ein primär quantitatives Problem betrachtet wird. Zwar greifen in beiden Städten soziale Regulierungen, die Produktion teuer Miet- und Eigentumswohnungen wird jedoch als strategischer Beitrag zu leistbaren Mieten gesehen und dabei oft durch den Sockereffekt fundiert. Die Attraktivität dieser Strategie ist dadurch zu erklären, dass wohnungspolitische Akteur*innen im Spannungsfeld zwischen sozialer Wohnungspolitik einerseits und restriktiver Finanzpolitik andererseits operieren. Die Minimierung der Kosten stellt in Hamburg und Wien also einen wichtigen Aspekt der wohnungspolitischen Strategien dar und informiert auch die Einführung neuer Förderkategorien, durch die der finanzielle Aufwand begrenzt wird.

7.2 Analyse der politischen Projekte

Im Folgenden sollen die politischen Projekte rund um das BWHH in Hamburg und den Gemeindebau NEU in Wien näher diskutiert werden. Beide Projekte sollen dabei nicht als geschlossene oder monolithische politische Projekte untersucht werden, um den verschiedenen Akteur*innen mit je eigenen und teils gegensätzlichen Interessen und Strategien gerecht zu werden. Konkret sollen zunächst für Hamburg und anschließend für Wien diejenigen *Situationsanalysen*, *Ziele* und *konfliktbezogenen Strategien* diskutiert werden, die im jeweiligen Konflikt besonders bedeutsam waren und sind, eher abschließend ein Blick auf dessen *zentrale Akteur*innen* gerichtet wird.

7.2.1 Hamburg

In der für das BWHH wohl prägendsten *Situationsanalyse* werden die hohen Mieten und Immobilienpreise in Hamburg als Ausdruck eines Mangels an bezahlbarem Wohnraum interpretiert, was die Zentralität des Neubaus und die Festlegung auf ein Drittel Sozialwohnungen erklärt. Darüber hinaus zeichnet sich die Situationsanalyse des Senats Scholz

I – dessen Situationsanalyse als Initiator des BWHH besonders ins Gewicht fällt – durch die Annahme aus, dass der Wohnungswirtschaft „ebenso wie dem Senat (...) an einer ausgewogenen Entwicklung des Hamburger Wohnungsmarktes gelegen“ sei (Bürgerschaft FHH 2011c, 5), was sich im kooperativen Charakter des BWHH ausdrückt. Wohnungswirtschaftlich wird davon ausgegangen, dass der Drittel-Mix aus Eigentums-, unregulierten Miet- und Sozialwohnungen im Neubau zur Behebung des Mangels an leistbarem Wohnraum geeignet ist. Ebenfalls bekannt ist der Sickereffekt (6.1), der einen letzten zentralen Aspekt der Situationsanalyse des Senats darstellt. Diese besteht also aus a) einem festgestellten Mangel an bezahlbarem Wohnraum, b) der Einschätzung eines Drittels als geeigneter Anteil von Sozialwohnungen am Neubau, sofern das Bauvolumen insgesamt groß genug ist sowie, damit zusammenhängend, c) dem Glauben an einen Sickereffekt und d) an gemeinsame Ziele mit den Akteur*innen der Wohnungswirtschaft.

Die *Ziele* lassen sich unmöglich für das BWHH insgesamt feststellen, da die einzelnen Bündnisparteien unterschiedliche und teils gegensätzliche Interessen haben. So verfolgt etwa die SPD in erster Linie politische Ziele wie die Zufriedenheit und Zuspruch ihrer Wähler*innen und Mitglieder. Die SPD-Senator*innen treten im BWHH allerdings nicht einfach als Parteipolitiker*innen auf, sondern vertreten verschiedene Behörden, deren Prioritäten nicht zwingend deckungsgleich sind. Während die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt etwa darauf ausgerichtet sein könnte, eine zu dichte Bebauung zu verhindern, dürfte dem Sozialsenator primär an der Senkung der Mietkosten gelegen sein. Der Finanzsenator und spätere Bürgermeister Peter Tschentscher wiederum hat ein besonderes Interesse an möglichst haushaltsneutralen Lösungen. Obwohl es sich bei den Leitungen der drei beteiligten Behörden um Mitglieder derselben Partei handelte, zeigt sich hier, wie die Begründung des BWHH eine neue Arena der wohnungspolitischen Auseinandersetzung bedeutet. Verschiedene Akteur*innen ringen darum, ihre jeweiligen Interessen durchzusetzen und – mit Poulantzas gesprochen – in verdichteter Form in die staatlichen Strukturen einzuschreiben.

Auch bei den Wohnungsverbänden lohnt es sich, zwischen einzelnen Akteur*innen zu differenzieren. Diese sind ihren überwiegend kapitalistischen Mitgliedsunternehmen verpflichtet und streben daher primär danach, deren Profitabilität abzusichern. Metzger (2020, 72) hatte hier jedoch zurecht auf Unterschiede hingewiesen. Insbesondere der VNW und seine größtenteils genossenschaftlich organisierten Mitglieder verfolgen teilweise andere Ziele als die Verbände der kapitalistischen Wohnungswirtschaft, was sich etwa im Zuspruch für die sozialen Erhaltungsverordnungen und die Konzeptvergabe ausdrückt. Die Ziele der SAGA als größte städtische Wohnungsgesellschaft haben sich im Laufe der Jahre mehrfach gewandelt. Nachdem

sie in den 2000er Jahren umstrukturiert wurde, begann sie damit, hohe Gewinne zu erzielen, mit denen der städtische Haushalt saniert wurde (5.3.3). Die SPD begann jedoch 2011 damit, diese Entwicklung umzukehren und die SAGA wieder verstärkt auf die Bereitstellung günstigen Wohnraums auszurichten. Da die SAGA dem Senat untersteht, passen sich ihre Ziele also denen des Senats an.

Die *konfliktbezogene Strategie* der BWHH-Parteien zeichnet sich grundsätzlich durch Kooperativität aus. Das Bündnis ist vom Senat Scholz I explizit ins Leben gerufen worden, um die Wohnungswirtschaft in die Erarbeitung wohnungspolitischer Strategien einzubinden. Befürworter*innen der Bündnispolitik – etwa der amtierende Finanzsenator Andreas Dressel (2021) – fassen diese Strategie oft in der Losung „Kooperation statt Konfrontation“ zusammen. Bei einer solchen kompromissorientierten Strategie bleiben die Ziele und Interessen der einzelnen Akteur*innen zwar grundsätzlich bestehen, die kooperative Arbeit mit anderen sozialen Kräften kann mittel- und langfristig dennoch auch auf die Ziele und Interessen der Bündnisparteien einwirken, da diese ohnehin ständig neu verhandelt werden. An der Zusammensetzung des BWHH zeigt sich zudem, dass ein solches Bündnis immer auch den Ausschluss anderer Akteur*innen bedeutet. Am BWHH sind neben Senat und Verwaltung etwa die Wohnungsverbände beteiligt, während parlamentarische Opposition und Zivilgesellschaft ausgeschlossen oder – wie die Mietervereine – nur in beratender Funktion hinzugezogen wurden. Da es sich bei den Bündnisparteien also mehrheitlich um Organisationen der kapitalistischen Wohnungswirtschaft handelt, kann im Falle des BWHH von einem Korporatismus mit unternehmerischer Schlagseite gesprochen werden.

Auch die konfliktbezogene Strategie der Wohnungsverbände ist kooperativ. Im Unterschied zum Senat haben sich die Verbände jedoch nicht proaktiv für diesen Ansatz entschieden, sondern wurden mit der Einladung zum Bündnis vor die Wahl gestellt, daran teilzunehmen oder nicht. Da die Teilnahme am BWHH den Wohnungsverbänden die Möglichkeit bot, Einfluss auf die dort getroffenen Vereinbarungen zu nehmen, liegt die Entscheidung zur Teilnahme nahe. Demgegenüber wäre ein Verzicht auf die Teilnahme am BWHH aus strategischer Sicht wenig attraktiv, da die eigenen Interessen hier weniger Berücksichtigung fänden. Bei der Teilnahme der Verbände am BWHH handelt es sich also eher um eine taktische Notwendigkeit als um eine konsequent verfolgte wohnungspolitische Strategie. Insbesondere sind daraus keine gemeinsamen wohnungspolitischen Interessen oder ein Bekenntnis zu einer „ausgewogenen Entwicklung des Hamburger Wohnungsmarktes“ abzuleiten, wie es die Präambel des BWHH nahelegt (Bürgerschaft FHH 2011c, 5).

Hier ist es wichtig, zwischen den Verbänden zu differenzieren und die dynamische Entwicklung ihrer Strategien zu berücksichtigen. So stand die Mietpreisbremse, mit der die Höhe von Neuvermietungen auf den Mietspiegel plus maximal zehn Prozent begrenzt wird, ab 2015 im Zentrum eines Konflikts, der die Neuauflage des BWHH verzögerte. Laut Metzger (2020, 71f) habe insbesondere der Grundeigentümerverband seine weitere Mitarbeit im Bündnis hinterfragt. Schließlich kam ein Kompromiss zustande, indem der Senat sich zu einem unabhängigen Gutachten verpflichtete, welches Stadtteile mit entspannten Wohnungsmärkten identifiziert, welche von der Mietpreisbremse ausgenommen bleiben würden (Schirg 2016). Die Stadt verpflichtet sich außerdem, über die bestehenden hinaus keine sozialen Erhaltungsverordnungen zu beschließen (Metzger/Schipper 2017, 199).

Die Bearbeitung dieser Konflikte zeigt, dass die unterschiedlichen Interessen der Akteur*innen fortbestehen, im Bündnis aber im Rahmen einer kompromissorientierten Strategie verfolgt werden. Die Struktur des BWHH begünstigt dies, indem sie den Bündnisparteien Zugang zu einem Forum gewährt, aus dem entscheidende Konfliktparteien – Opposition und Zivilgesellschaft – ausgeschlossen sind. Der Verbleib im BWHH verlangt also politische Zugeständnisse, verhindert jedoch einen wohnungspolitischen Konflikt mit offenem Ausgang. Die Wohnungsverbände haben daher auch bei inhaltlichen Differenzen ein Interesse am Fortbestehen des BWHH. Bei den Senatsparteien und insbesondere der SPD kommt erschwerend hinzu, dass man sich besonders stark mit den Erfolgen des BWHH identifiziert hat. Dies ist in der Landespartei zu beobachten (SPD-Fraktion Hamburg 2021), spätestens seit Olaf Scholz' Wechsel in die Bundespolitik wird das BWHH jedoch auch in anderen Bundesländern wie Berlin (Hoffmann 2022) oder auf Bundesebene (Knödler 2022a) als Positivbeispiel sozialdemokratischer Baupolitik diskutiert.

Die *zentralen Akteur*innen* sind im klar begrenzten BWHH leicht identifiziert und ihre Zusammensetzung wird für die spätere Analyse der Kräfteverhältnisse nur kurz skizziert. Die Stadt Hamburg bzw. der Senat war ab 2011 zunächst mit drei Behörden vertreten: der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (später: für Stadtentwicklung und Wohnen, BSW), für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) und die Finanzbehörde (Bürgerschaft FHH 2011c, 5). Durch Neuaufteilung der Ressorts kam ab 2016 die Behörde für Umwelt und Energie (BUE) hinzu, die als einzige Behörde vom Koalitionspartner der Grünen geleitet wurde (FHH 2016a, 4). Auch die Bezirksämter – bei der Gründung des BWHH vom Senat im Vorfeld konsultiert (Bürgerschaft FHH 2011c, 5) – wurden ab 2016 explizit „einbezogen“ (FHH 2016, 4). Die SAGA ist als größtes kommunales Wohnungsunternehmen ab 2011 ständig im BWHH

vertreten. Sie untersteht zwar der BSW, ist jedoch auch mit Wohnungskonzernen wie der Vonovia gemeinsam in Interessensverbänden organisiert (AGW o. J.)

Die Wohnungswirtschaft wurde bereits ab 2011 vom Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. und ab 2016 zusätzlich auch vom hamburgischen Landesverband des VNW vertreten. Wie oben dargestellt, hebt sich der VNW insbesondere durch seine genossenschaftliche Prägung von den anderen Wohnungsverbänden ab. Daneben sind auch der Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (BFW), der sich als „Spitzenverband der mittelständischen Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“ versteht (BFW o.J.) sowie der Immobilienverband Deutschland (IVD), der primär Dienstleister*innen aus Anschlussindustrien der Wohnungsbranche vertritt, seit 2011 Teil des BWHH. Der Grundeigentümer-Verband Hamburg von 1832 e.V. (GVHH) war in den Legislaturperioden ab 2011 und ab 2021 im BWHH organisiert, nahm in der Legislaturperiode ab 2016 aber nicht teil (FHH 2016a, 25f). Die Arbeitsgemeinschaft Hamburger Wohnungsunternehmen e.V. (AHW) nahm nur in der ersten Auflage des BWHH ab 2011 teil (Bürgerschaft FHH 2011c, 6).

Die Zivilgesellschaft ist seit Gründung des BWHH einzig in Form zweier Mieter*innenvereine, des Mieterverein zu Hamburg von 1890 r. V. und von „Mieter helfen Mietern“ Hamburger Mieterverein e. V., vertreten. Da diese im BWHH keine Bündnisparteien sind, sondern lediglich zur „partnerschaftlichen Beratung“ hinzugezogen wurden, ist ihre Zustimmung zu Beschlüssen nicht maßgeblich (FHH 2016a, 4). Während der Einfluss der Mieter*innenvereine im Bündnis entsprechend begrenzt ist, sind sie auch weniger abhängig von dessen Fortsetzung. Der Mieterverein zu Hamburg (2022) formuliert etwa eine grundsätzlichere Kritik am BWHH und seiner Struktur als andere Bündnisparteien.

Wichtig ist, für die hier jeweils als Gruppe geführten wohnungswirtschaftlichen oder städtischen Akteur*innen nicht automatisch von denselben Interessen und Strategien auszugehen. So könnte der VNW ein gesteigertes Interesse an regulativen Maßnahmen wie Konzeptvergaben haben, während es dem IVD an einer hohen Bautätigkeit im Bereich hochpreisiger Immobilien gelegen ist. Wenngleich das BWHH in seiner Zusammensetzung klar abgesteckt ist, sollten außerdem andere Akteur*innen aus der Analyse nicht ausgeschlossen werden. Dies betrifft insbesondere Mieter*innenbewegungen und die parlamentarische Opposition. Welche Möglichkeiten die einzelnen Kräfte haben, um auf die Wohnungspolitik in Hamburg einzuwirken, wird weiter unten in der Analyse der Kräfteverhältnisse (7.3) diskutiert.

7.2.2 Wien

Beim Gemeindebau NEU berührt der wohl bedeutendste Aspekt der *Situationsanalyse* die Kosteneffizienz verschiedener Formen sozialen Wohnungsbaus. Da öffentliche Einrichtungen Bauaufträge ohne die Möglichkeit einer Nachverhandlung ausschreiben müssen, können der Stadt beim Bau von Gemeindewohnungen pro Einheit bis zu 20 Prozent höhere Kosten entstehen als GBV. Zugleich sind bei Gemeindewohnungen keine Eigenmittel notwendig, was besonders ärmeren Menschen den Zugang erleichtert. Vor dem Hintergrund dieser Abwägung sprach sich Michael Ludwig, damals noch Baustadtrat unter Bürgermeister Häupl, gegen eine Rückkehr zum Gemeindebau aus (Ludwig 2015). In der Wiener SPÖ formierte sich jedoch auch eine Koalition, die für eine Neuauflage des Gemeindebaus eintrat und in deren Zentrum der Landesgeschäftsführer Niedermühlbichler gestanden hat (Krutzler 2017). Innerhalb der SPÖ gingen die Situationsanalysen also auseinander, da Vor- und Nachteile neuer Gemeindewohnungen unterschiedlich bewertet wurden.⁹

Die *Ziele* im Zusammenhang mit dem Gemeindebau NEU eröffnen den Blick auf verschiedene Interessen und Prioritäten, die innerhalb der Wiener SPÖ und des SPÖ-geführten Wiener Stadtsenats bestehen. Für die Landespartei ist eine Rückkehr zum Gemeindebau nicht zuletzt aufgrund der hohen symbolischen Strahlkraft des Wiener Gemeindebaus interessant. Die Gemeindebauten werden eng mit der SPÖ verbunden und gelten bis heute als Hochburgen der Sozialdemokratie. Als Landesgeschäftsführer hätte also auch Georg Niedermühlbichler politisches Interesse an neuen Gemeindewohnungen. Zugleich ist Niedermühlbichler seit 2008 Präsident der Mietervereinigung Österreichs (MVÖ). Da die MVÖ sich für die Interessen der Mieter*innen in Österreich einsetzt, steht sie den zusätzlichen regulatorischen Handlungsmöglichkeiten im Gemeindebau positiv gegenüber. So wurde zuletzt etwa das Aussetzen von Mieterhöhungen im Gemeindebau durch die MVÖ begrüßt und zugleich zum Anlass genommen, auf die Defizite bei geförderten und unregulierten Wohnungen hinzuweisen (MVÖ 2023). Das Ziel neuer Gemeindewohnungen könnten neben ihrer symbolischen Strahlkraft also auch im besseren Mieterschutz bestehen.

Dem gegenüber steht primär das Ziel, Wohnungspolitik kosteneffizient und im Rahmen ausgeglichener Haushalte zu betreiben. Hier zeigt sich also, dass dieselben, untereinander widersprüchlichen Ziele von denselben Personen oder Gruppen verfolgt werden können. Der Österreichische Stabilitätspakt und die „sehr verhaltene Entwicklung der Wirtschaft“ werden

⁹ Hier ist zu beachten, dass diese Abwägung im engen Zusammenhang mit dem oben (5.1.2 und 5.3.3) diskutierten Kontext einer stark institutionalisierten, restriktiven Finanzpolitik steht, deren Auswirkung auf die Wohnungspolitik Wiens als Teil der Kräfteverhältnisse (7.3.2) näher beleuchtet wird.

im 2015 beschlossenen Programm der rot-grünen Landesregierung etwa als Grund genannt „gezielte Investitionen, die sich auf längere Sicht für die öffentlichen Haushalte rechnen“ vorzunehmen (SPÖ Wien/Grüne Wien 2015, 38f). Die Koalition aus SPÖ und NEOS bekannte sich 2020 – während der Covid19-Pandemie – zwar zu einer antizyklischen Haushaltspolitik „um den Preis höherer Schulden“, blieb jedoch weiterhin an die Vorgaben des Stabilitätspaktes gebunden (SPÖ Wien/NEOS Wien 2020, 34). Diese Finanzpolitik steht, wie oben (6.2.2) erläutert, zum Ziel einer sozialen Wohnraumversorgung in einem Spannungsverhältnis, welches auch den Konflikt um neue Gemeindewohnungen berührt. Ludwigs anfängliche Gegnerschaft zu neuen Gemeindebauten ist in diesem Kontext leichter nachzuvollziehen und seine Position als Baustadtrat und späterer Bürgermeister erklärt zumindest in Teilen, weshalb seine wohnungspolitischen Prioritäten von denen einiger Parteifreund*innen abwichen.

Auch die *konfliktbezogene Strategie* Ludwigs lässt sich vor dem Hintergrund dieser Zielkonflikte leichter begreifen. Ludwig hatte sich nach anfänglicher Skepsis hinter den Beschluss zum Bau von mindestens 2.000 neuen Gemeindewohnungen bis zum Ende der Legislaturperiode gestellt und den Umfang des Programms später gar auf 4.000 Einheiten verdoppelt (ORF 2018). Dabei ist jedoch zu bemerken, dass Ludwig – nachdem zunächst von Fertigstellungen die Rede war – nun davon sprach, 4.000 Gemeindewohnungen „auf den Weg zu bringen“ (Krutzler 2017). Gezählt werden können demnach auch Wohnungen, die als Teil langfristig geplanter Projekte erst nach 2030 bezugsfertig werden oder von der stadteigenen Baugesellschaft Gesiba bereits zunächst als geförderte Wohnungen geplant und nun in Gemeindewohnungen umgewandelt wurden (Putschögl 2019). Diese Wohnungen erweitern den regulierten Bestand also nicht, sondern verändern bloß die Art und Weise, auf die reguliert wird. Der Zeithorizont unterstreicht außerdem den geringen Anteil der Gemeindewohnungen NEU an der Bautätigkeit. An den 2015 vereinbarten 50.000 Wohnungen in der Legislatur hätten 4.000 Gemeindewohnungen einen Anteil von 8% (SPÖ Wien/Grüne Wien 2015, 8). Da zwischen 2016 bis 2020 knapp 60.000 Wohnungen gebaut wurden (Statistik Austria 2023) und die Bauleistung auch danach hoch lagen (6.2.3), dürfte ihr Anteil bei Betrachtung des gesamten Planungs- und Bauzeitraums deutlich geringer liegen.

Das politische Projekt neuer Gemeindewohnungen wurde von Ludwig nach anfänglichen Bedenken also akzeptiert und sein Umfang wurde, zumindest quantitativ betrachtet, sogar verdoppelt. Dieses Bekenntnis ging jedoch mit einer Verwässerung der baupolitischen Zielsetzung einher, die im Zentrum der konfliktbezogenen Strategie Ludwigs steht. Dabei wird zwischen den Zielen von a) ausgeglichenen Haushalten, b) einer Verbesserung der sozialen Wohnraumversorgung sowie c) der symbolischen Wirkung neuer Gemeindewohnungen

vermittelt. Die Ausdehnung des Planungs- und Bauzeitraums und die Umwandlung von geförderten Wohnungen in Gemeindewohnungen deuten dabei auf eine Priorisierung von Haushaltsneutralität hin. Dass dennoch an neuen Gemeindewohnungen festgehalten wurde, legt eine Berücksichtigung der symbolischen und politischen Kraft des Gemeindebaus nahe. Ob dieser einen nennenswerten Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung Wiens leisten kann, ist angesichts der geringen Zahl neuer Gemeindewohnungen fraglich.

Die *zentralen Akteur*innen* im Zusammenhang mit dem Gemeindebau NEU lassen sich auch hier leicht benennen. Trotz personeller Überschneidungen ist neben Landesregierung und Stadtsenat etwa die Wiener SPÖ als wichtige Akteurin zu nennen, da diese ein wichtiges Forum der städtischen Wohnungspolitik darstellt, auf dem sich nicht notwendigerweise dieselben Strategien und Interessen durchsetzen wie im Senat. Die Kontroverse zwischen Ludwig und Niedermühlbichler veranschaulicht diesen Umstand und weist zugleich auf die Relevanz einzelner Figuren oder Gruppen hin, die sich mit politischen Projekten identifizieren und in politischen und institutionellen Kontexten – etwa in der SPÖ – dafür streiten.

Daneben sind auch Behörden und stadteigene Unternehmen wie die Wiener Wohnen und Gesiba am Gemeindebau NEU beteiligt, da sie dem Senat unterstehen, ist ihr Einfluss jedoch begrenzt. Während Akteur*innen wie die parlamentarische Opposition, zivilgesellschaftliche Organisationen, Bewegungen oder die Presse auf die Konflikte um den Gemeindebau NEU einwirken, sind sie formal nicht in die Ausarbeitung der Bau- und Wohnungspolitik eingebunden. Wie zuvor beim BWHH werden diese Kräfte hier ausgespart und ihr Einfluss wird unten (7.3.2) in der Analyse der Kräfteverhältnisse untersucht.

Ehe diese im folgenden Abschnitt untersucht werden, soll abschließend ein kurzer, vergleichender Blick auf die politischen Projekte in Hamburg und Wien gerichtet werden. Dabei fallen zwei zentrale Unterschiede auf: *Erstens* handelt es sich um Projekte unterschiedlicher Größenordnungen. Das BWHH stellt in Hamburg seit 2011 den Rahmen der lokalen Wohnungspolitik dar, während es sich beim Gemeindebau NEU um ein wesentlich kleineres Projekt handelt, welches bestehende wohnungspolitische Maßnahmen ergänzt, aber – wie anhand der Umwandlung geförderter Wohnungen in Gemeindewohnungen gezeigt – teilweise auch ersetzt werden. *Zweitens* ist der institutionelle Rahmen, in dem sozialer Wohnungsbau ausgehandelt wird, völlig unterschiedlich. Während mit dem BWHH unter Ein- und Ausschluss verschiedener sozialer Kräfte ein neues wohnungspolitisches Forum geschaffen wurde, wird der Gemeindebau NEU in den etablierten Strukturen der Wohnraumversorgung Wiens geplant und umgesetzt. Wie sich die Konstellationen in Hamburg und Wien ergeben haben, soll nun anhand der lokalen Kräfteverhältnisse nachvollzogen werden.

7.3 Analyse der Kräfteverhältnisse

In diesem Abschnitt werden die Machtressourcen (4.3.3) der relevanten Akteur*innen untersucht. Dabei finden neben *organisatorischen*, *systemischen* und *symbolischen Ressourcen* auch *strategisch-strukturelle Selektivitäten* Berücksichtigung. Im Unterschied zur Analyse der politischen Projekte werden hier auch einige wichtige Akteur*innen berücksichtigt, die in den untersuchten Konflikten nicht direkt oder nicht formal als Konfliktpartei auftreten. Auf diese Weise soll sichtbar gemacht werden, wie die Fähigkeit sozialer Kräfte, in wohnungspolitische Konflikte einzugreifen und somit den eigenen Status als relevante Konfliktpartei zu festigen, mit den hier untersuchten Machtressourcen zusammenhängt.

7.3.1 Hamburg

Der *Hamburger Senat* – vertreten durch BSW, BASFI und Finanzbehörde – verfügt durch mediale Präsenz und öffentliche Wahrnehmbarkeit, vor allem aber durch die ihm unterstellten Verwaltungsapparate und Bürokratien über enorme *organisatorische Ressourcen*. Eng damit verbunden sind auch die *systemischen Ressourcen* des Senats und seine besonders hohe Konfliktfähigkeit, die sich im Feld der Wohnungspolitik etwa in der Verfügung über Förderungen, Grundstücksvergaben, Auflagen und Verbote ausdrückt.¹⁰ Analog zu den oben (7.2.1) diskutierten Zielen kann auch mit Blick auf die Konfliktfähigkeit zwischen den einzelnen Behörden differenziert werden. Insbesondere die Finanzbehörde zeichnet sich durch eine hohe Konfliktfähigkeit aus, die sich aus ihrer Verfügung über das Budget der FHH ergibt. Die *symbolischen Ressourcen* des Senats bestehen in weitgehend anerkannten diskursiven Elementen, an die der Senat im Feld der Wohnungspolitik anschließen kann. Dazu gehören etwa Kooperation und der Schluss von Bündnissen, aber auch die lange Tradition sozialen Wohnungsbaus, der in Hamburg historisch oft unter Einbeziehung privater Investor*innen realisiert wurde (5.3.1). Auch die restriktive Haushaltspolitik ist – wie Austeritätspolitik insgesamt (Petzold 2022) – kulturell zunehmend aufgewertet worden. Die größere Kraft geht von dieser Politik jedoch auf der Ebene *strategisch-struktureller Selektivitäten* aus, wo sie eine der wichtigsten wohnungspolitischen Kontextbedingungen darstellt (5.3.3). Während der Senat der FHH diese Haushaltspolitik natürlich im Kontext bestehender Selektivitäten entwickelt hat,

¹⁰ Einige dieser Möglichkeiten setzen die Zustimmung der Hamburgischen Bürgerschaft voraus. Weil dort ab 2011 eine absolute Mehrheit der SPD und ab 2015 eine stabile rot-grüne Mehrheit bestand, kam es bei der Verabschiedung wohnungspolitischer Senatsbeschlüsse im Parlament jedoch nie zu ernsthaften Verzögerungen.

wirkt sich die Verankerung der Sparpolitik doch in einer stabilisierenden Weise auf die von ihm vertretene, austeritätspolitisch informierte Wohnungspolitik aus.

Auch die *Wohnungsverbände* – bestehend aus VNW, BFW, GVHH, IVD und AHW – vereinen eine Reihe *organisatorischer Ressourcen* auf sich. Neben ihrer Finanzkraft, deren strategische Bedeutung im Kontext restriktiver Haushaltspolitik zunimmt, gehören dazu auch Grundeigentum, bau- und wohnungswirtschaftliche Expertise, Marktübersicht oder Netzwerke. Ihre *systemischen Ressourcen* und die hohe Konfliktfähigkeit ergeben sich daraus, dass das erreichte Bauvolumen letztlich von der Bauleistung ihrer Mitgliedsunternehmen abhängt. Dennoch sind die Verbände auf ein kooperatives Verhältnis zum Senat angewiesen, um stärkeren regulativen Eingriffen staatlicher Institutionen entgegenzuwirken. Wie oben (7.2.1) dargestellt, kann es hier Unterschiede zwischen den genossenschaftlich und privatwirtschaftlich geprägten Verbänden geben. Die *symbolischen Ressourcen* der Wohnungsverbände bestehen einerseits in der verbreiteten Überzeugung, dem Mangel an günstigem Wohnraum durch Neubau begegnen zu können, was oben (6.1.4) in Form des Sickereffekts und der Losung „Bauen, bauen, bauen“ diskutiert wurde. Auch die Anerkennung kooperativer Ansätze und – etwa im Falle des genossenschaftlich geprägten VNW – der genossenschaftlichen Tradition Hamburgs gehören zu den symbolischen Ressourcen einiger Verbände. Die institutionalisierte Kooperation mit und Förderung von privaten Bauträgern gehört neben grundsätzlicheren materiellen Verdichtungen einer kapitalistischen Wohnungswirtschaft zu den wichtigsten *strategisch-strukturellen Selektivitäten*, welche die Position der Verbände stärken.

Als größte Vermieterin Hamburgs verfügt die SAGA über *organisatorische Ressourcen* in Gestalt ihres Wohnungsbestands. Hinzu kommt Expertise im kosteneffizienten Bau und der Bewirtschaftung von Wohnraum. Angesichts der Umstrukturierungen der SAGA in den 2000er Jahren (5.3.3) ist allerdings fraglich, die Expertise zur Bereitstellung guten und kostengünstigen Wohnraums erhalten geblieben ist. Die *systemischen Ressourcen* und insbesondere die Konfliktfähigkeit der SAGA ist begrenzt, da sie dem Senat untersteht und die Senatorin für Stadtentwicklung hier qua Amt Aufsichtsratsvorsitz innehat. Da die BSW selbst Bündnispartei ist, ist anzunehmen, dass die SAGA primär aufgrund ihrer Expertise am BWHH beteiligt wurde. Auch die *symbolischen Ressourcen* SAGA sind begrenzt. Einerseits ist sie stadtbekannt, andererseits hat ihr Ruf unter den Neuausrichtungen nach der Jahrtausendwende gelitten (von Appen 2010). Von *strategisch-strukturellen Selektivitäten* kann die SAGA nur begrenzt profitieren, da ihre Rechte und Pflichten letztlich ein Mittel zum Zweck sind, um die wohnungs- und teilweise auch haushaltspolitischen Ziele des Senats zu verfolgen.

Wie erwähnt nehmen der Mieterverein zu Hamburg von 1890 r.V. und „Mieter helfen Mietern“ nur zur „partnerschaftlichen Beratung“ am BWHH teil. Ihre *organisatorischen Ressourcen* bestehen neben ihrer Mitgliederzahl von gemeinsam rund 95.000 Haushalten in ihrer mietrechtlichen Expertise. Auch ihre *systemischen Ressourcen* sind im Bereich des Mietrechts angesiedelt. Insbesondere beim Neubau sind sie jedoch nicht sehr konfliktfähig, was mit ihrer beschränkten Rolle im BWHH in einem engen Zusammenhang stehen dürfte. Die *symbolischen Ressourcen* der Mieter*innenvereine bestehen in einer breiten Zustimmung zum Anliegen des Mieter*innenschutzes. Während innerhalb und außerhalb des BWHH auch wohnungspolitische Forderungen gestellt werden, ist insgesamt aber von einer eher geringen diskursiven Wahrnehmbarkeit auszugehen. Auch die *strategisch-strukturellen Selektivitäten*, von denen die Mieter*innenvereine profitieren, liegen vor allem im Mietrecht. Während beide Vereine im BWHH auf strengere mietrechtliche Auflagen drängen, sind die Erfolgsaussichten angesichts ihrer geringen Konfliktfähigkeit und beratenden Rolle im Bündnis wohl begrenzt.

Die Machtressourcen der *parlamentarischen Opposition* stellen sich je nach Partei sehr unterschiedlich dar. So ist etwa bei *organisatorischen Ressourcen* wie der Mitgliederzahl, Medienpräsenz, wohnungswirtschaftlicher Expertise und Finanzen von starken Unterschieden auszugehen. Auch die Netzwerke der Parteien sind verschieden ausgeprägt. Während etwa die CDU traditionell eng mit der Wohnungswirtschaft verbunden ist und gemeinsame Forderungen aufstellt (Frieling 2023), pflegt Die Linke in Hamburg enge Kontakte zur Mietenbewegung (dpa 2022). Die *systemischen Ressourcen* der Oppositionsparteien stellen sich etwas ähnlicher dar, sind jedoch insgesamt recht begrenzt. Die Parteien bzw. ihre Fraktionen verfügen über parlamentarische Rechte wie etwa Teilnahme an Ausschüssen oder die Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Während diese Rechte ihnen den Zugang zu Informationen bieten und Oppositionsarbeit erleichtern, steigern sie ihre Konfliktfähigkeit nicht unmittelbar. Dass zentrale wohnungspolitische Entscheidungen nicht in der Bürgerschaft, sondern im BWHH zustande kommen, verstärkt diesen Umstand. Die *symbolischen Ressourcen* hängen von der ideologischen Ausrichtung der jeweiligen Partei ab. Sie könnten bei der einen Partei im Glauben an den Sickereffekt und bei der anderen in der breiten Zustimmung zum Mieter*innenschutz bestehen. Die *strategisch-strukturellen Selektivitäten* stärken die Position oppositioneller Parteien kaum. Der Senat ist auf ihre Zustimmung nicht angewiesen, solange er in der Bürgerschaft und in den betroffenen Bezirken eine Mehrheit organisieren kann.

Die *wohnungs- und mietenpolitischen Bewegungen* wie „Recht auf Stadt“ oder „Keine Profite mit Boden und Miete“ verfügen über *organisatorische Ressourcen* in Form wohnungspolitischer Expertise, aktivistischer Netzwerke und von Mobilisierungspotenzial,

welches Großdemonstrationen und andere Veranstaltungen ermöglicht (Vogelpohl et al. 2017). Insbesondere im Kontext mit Neubau sind die *systemischen Ressourcen* der Bewegungen jedoch recht begrenzt. Demgegenüber verfügen sie über beträchtliche *symbolische Ressourcen*. Neben Demonstrationen und einer breiten Zustimmung zu Volksinitiativen zeigte sich dies auch im erfolgreichen Anlaufen der Kampagne „Hamburg enteignet“, die auf eine Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen drängt (Hamburg enteignet 2023). Die *strategisch-strukturellen Selektivitäten* stärken die Position der Bewegungen nicht. Während Möglichkeiten wie die zur Volksinitiative bestehen, ist es dem Senat durch eine Verfassungsänderung seit 2012 leichter möglich, Initiativen durch Verfassungsklagen zu verhindern oder auszubremsen (Gall 2023).

7.3.2 Wien

Die Untersuchung der Kräfteverhältnisse steht in Wien vor der Herausforderung, die Konfliktparteien eindeutig voneinander abzugrenzen. Anders als beim BWHH, wo der institutionelle Rahmen der Auseinandersetzung darauf ausgerichtet war, unterschiedliche Akteur*innen in den Dialog zu bringen, verlaufen die Trennlinien im Wiener Konflikt mitunter innerhalb von Institutionen. So kamen, wie oben (7.2.2) dargestellt, Teile der SPÖ im Abwägungsprozess wohnungs- und finanzpolitischer Ziele zu unterschiedlichen Ergebnissen. Senat und SPÖ lassen sich nach 75 Jahren dauerhaft sozialdemokratischer Stadtpolitik kaum voneinander trennen. Dennoch sollen sie auch hier getrennt voneinander diskutiert werden, um zu verdeutlichen, wo sich ihre Ressourcen unterscheiden.

Der *Wiener Stadtsenat* verfügt über enorme *organisatorische Ressourcen*. Die ihm unterstellten Verwaltungsapparate und Bürokratien erlauben es, die Bau- und Wohnungspolitik maßgeblich zu gestalten. Dabei sind insbesondere die Geschäftsgruppen der Finanzen sowie für Wohnbau und Stadterneuerung von Bedeutung. Die zuständigen Stadträt*innen und der Bürgermeister nimmt über die Festlegung von Budgets und wohnungspolitische Zielen direkt Einfluss auf Bau- und Wohnungspolitik. Daneben verfügt der Senat in Wien über langjährige wohnungspolitische Expertise und Netzwerke in Verwaltung und Medien. Auch die *systemischen Ressourcen* des Senats sind im Bereich der Baupolitik besonders stark ausgeprägt. Er kann auf Förderungen, Grundstücksvergaben oder Widmungen einwirken und Auflagen oder Verbote erlassen.¹¹ Die Konfliktfähigkeit des Senats ist hier entsprechend hoch groß. In anderen Bereichen, etwa beim Mietrecht, ist sie demgegenüber begrenzt, da dieser auf der

¹¹ Ähnlich wie beim Hamburger Senat gilt auch hier, dass der Wiener Stadtsenat prinzipiell auf die Zustimmung des Gemeinderats angewiesen ist.

Ebene des Bundes angesiedelt ist (5.2.2). Die *symbolischen Ressourcen* des Senats bauen im Wohnungsbereich auf das lokale, nationale und internationale Prestige der Mieter*innenstadt Wien auf. Dabei kommt insbesondere dem international bekannten Wiener Gemeindebau eine besondere Rolle zu. Diese Anerkennung kann auch als *strategisch-strukturelle Selektivität* gedeutet werden, da sie es dem Senat erleichtert, an wohnungspolitische Erfolge anzuknüpfen. Daneben stärken die langjährigen Netzwerke in Verwaltung, Partei und Medien die Position des sozialdemokratisch geführten Senats. Zugleich sind auch Selektivitäten erkennbar, welche die Handlungsfähigkeit des Senats begrenzen, etwa Mietrecht und Stabilitätspakt.

Auch die *Wiener SPÖ* verfügt über beträchtliche *organisatorische Ressourcen*, die neben ihrer Mitgliederstärke auch in Strukturen bestehen, die während ihrer durchgängigen Regierungszeit von über 75 Jahren entstanden sind. Dazu gehören Netzwerke in Verwaltung, Medien und Zivilgesellschaft, aus denen sich für die SPÖ eine besondere Rolle im Wiener Parteiensystem ergibt. In einem engen Zusammenhang dazu stehen auch die *systemischen Ressourcen* der Wiener Sozialdemokratie. Durch die Nähe zur Verwaltung ist es der Partei etwa leichter möglich, Beschlüsse praktisch umzusetzen. Dadurch unterscheidet sich die SPÖ zwar von anderen Parteien in Wien, sie ist jedoch auf den Senat angewiesen, der – wie beim Gemeindebau NEU – nicht immer die Position der Partei und ihrer Funktionär*innen einnimmt. Die hohen *symbolischen Ressourcen* der SPÖ decken sich insbesondere im Wohnungsbereich weitgehend mit denen des Senats, da die soziale Wohnraumversorgung Wiens und besonders der Gemeindebau aus historischen Gründen (5.3.1) eng mit der SPÖ assoziiert werden. Die Wohnraumversorgung in Wien ist zudem institutionell fest verankert, woraus sich *strategisch-strukturelle Selektivitäten* ergeben, welche die wohnungspolitische Position der Partei stärken.

Als größte kommunale Vermieterin Europas verfügt die *Wiener Wohnen* über *organisatorische Ressourcen*, die vor allem in ihrem Wohnungsbestand, aber auch in ihrer langjährigen organisatorischen Struktur, ihrem politischen Netzwerk und ihrer Expertise in der Bewirtschaftung von Wohnraum bestehen. Demgegenüber – und ähnlich wie bei der Hamburger SAGA – sind *systemische Ressourcen* und Konfliktfähigkeit kaum ausgeprägt, da die Wiener Wohnen der Baustadträtin und somit dem Senat untersteht. Ihre *symbolischen Ressourcen* sind ähnlich stark ausgeprägt wie bei Senat und SPÖ und schließen an die Strahlkraft des Wiener Gemeindebaus an. Da die Wiener Wohnen keine im engeren Sinne strategisch handelnde Akteurin ist, sind *strategisch-strukturelle Selektivitäten* hier kaum relevant. Stattdessen soll die Wiener Wohnen bei der Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele des Senats helfen.

Auch in Wien muss innerhalb der *parlamentarischen Opposition* differenziert werden. Mit Blick auf die *organisatorischen Ressourcen* verfügen die Parteien – ab 2015 FPÖ, ÖVP und NEOS, seit 2020 ÖVP, Grüne und FPÖ – über dieselben parlamentarischen Rechte. Hinsichtlich ihrer Mitgliederzahl, ihrer politischen, wirtschaftlichen oder medialen Netzwerke und ihrer finanziellen Möglichkeiten ist jedoch von erheblichen Unterschieden auszugehen. Insbesondere im Bereich der Wohnungspolitik sind die *systemischen Ressourcen* der Opposition begrenzt. Wie in Hamburg erleichtern auch in Wien parlamentarische Rechte die Oppositionsarbeit. Im Falle einer stabilen Mehrheit der Regierungsparteien besteht aber kaum direkter Einfluss auf wohnungspolitische Entscheidungen. Auch die *symbolischen Ressourcen* der oppositionellen Parteien sind im wohnungspolitischen Feld stark begrenzt. Vielmehr sind sie in einen wohnungspolitischen Grundkonsens eingebunden, der nicht zuletzt auf dem Bekenntnis zum prestige- und symbolträchtigen Gemeindebau aufbaut. Grundlegende Kritik an der Wohnungspolitik des Senats ist daher kein zentraler Teil der parlamentarischen Debatte im Gemeinderat. Kritik bezieht sich meist eher auf die Umsetzung wohnungspolitischer Vorhaben als auf deren inhaltliche Ausrichtung (6.2.4). Obwohl die Oppositionsparteien hier also politisch kaum abweichen, ist nicht davon auszugehen, dass sie in ähnlicher Weise wie die SPÖ von der Strahlkraft des Gemeindebaus profitieren können. Auch für die *strategisch-strukturellen Selektivitäten* ist nicht von einer besonders starken Wirkung auszugehen.

Auch die *zivilgesellschaftlichen Organisationen* sind differenziert zu betrachten. Ihre *organisatorischen Ressourcen* können etwa – wie im Falle der Mietervereinigung oder der Arbeiterkammer – primär in der wohnungswirtschaftlichen oder juristischen Expertise oder aber – wie im Falle relativ kleinen wohnungspolitischen Bewegungen Wiens – im politischen Mobilisierungspotenzial liegen, sind aber insbesondere beim Wohnungsbau eher schwach ausgeprägt. Die *systemischen Ressourcen* sind in der Wiener Zivilgesellschaft stark begrenzt, da die Konfliktfähigkeit der meisten Organisationen im wohnungspolitischen Bereich recht gering ist. Zwar sind rechtliche Kämpfe für Mieter*innen oder die Organisation von Widerstand gegen Zwangsräumungen möglich, auf die Ausgestaltung der Bau- und Wohnungspolitik insgesamt besteht jedoch kaum Einfluss. Die *symbolischen Ressourcen* zivilgesellschaftlicher Akteur*innen sind oft hoch, da sie anschlussfähige Forderungen nach Mieterschutz oder leistbarem Wohnraum vertreten. Zugleich ist der strategische Nutzen dieser symbolischen Ressourcen begrenzt, da andere Kräfte – insbesondere Senat und SPÖ – ebenfalls und oft stärker mit diesen Anliegen verbunden werden. Auch die *strategisch-strukturellen Selektivitäten* spielen für zivilgesellschaftliche Organisationen kaum eine Rolle.

Ein kurzer abschließender Vergleich zeigt, dass sich die Unterschiede zwischen den hier untersuchten Konflikten auch in den Kräfteverhältnissen spiegeln. Insbesondere die Integration privatwirtschaftlicher Akteur*innen in den wohnungspolitischen Entscheidungsprozess in Hamburg steht im Kontrast zu den innerpolitischen und sogar innerparteilichen Konflikten um den Gemeindebau NEU in Wien. Dennoch lässt sich im Ausschluss sozialer Kräfte mit einer geringen Konfliktfähigkeit eine strukturelle Gemeinsamkeit erkennen. Während diese in Hamburg auf den formalen Beschluss der Zusammensetzung des BWHH zurückgeht, erschwert in Wien eher die enge und jahrzehntelange Verbindung aus Politik und Verwaltung der Opposition und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen eine Politisierung der Wohnverhältnisse.

8 Interpretation

In der Interpretation werden die in Kontext-, Prozess- und Akteursanalyse gewonnenen Erkenntnisse zu den Konflikten aus Hamburg und Wien vor dem Hintergrund kritischer Perspektiven auf die gesellschaftlichen Wohnverhältnisse, ihre ökonomische Form und ihre politische Bearbeitung eingeordnet. Die oben (4.2) besprochenen Wohnraumregime nach Schönig und Vollmer (2020) bieten dabei den Rahmen für eine ganzheitliche und zugleich differenzierte Betrachtung der Ergebnisse. Ihre vier Dimensionen, *Regulierung und Steuerung*, *soziale Praktiken des Wohnens*, *räumliche Materialisierung* und *Aushandlungsprozesse*, dienen in diesem Abschnitt als Struktur. Dabei kommt insbesondere den Dimensionen der Regulierung und Steuerung sowie der Aushandlungsprozesse eine zentrale Rolle zu, da diese in einem besonders direkten Verhältnis zum BWHH oder dem Gemeindebau NEU stehen. Demgegenüber war es nicht immer möglich, die Konflikte vor dem Hintergrund der sozialen Wohnpraktiken oder der räumlichen Materialisierung eines Wohnraumregimes zu untersuchen, weshalb die Behandlung dieser Dimensionen auch in der Interpretation kürzer ausfällt.

Mit Blick auf die Ebene der *Regulierung und Steuerung* hat sich die Komplexität der Wohnungswirtschaft und ihrer politischen Bearbeitung besonders in der Kontextanalyse sehr klar gezeigt. Die historische Perspektive auf die Wohnraumregime in Hamburg und Wien unterstrich die Abhängigkeit lokaler Wohnungsmärkte von globalen, europäischen und nationalen Entwicklungen, die zum Teil, aber längst nicht immer, in direktem Zusammenhang mit der Wohnungsfrage standen. Hierzu gehören Kriege und Grenzverschiebungen ebenso wie Epidemien oder Wirtschafts- und Finanzkrisen. Während derlei Entwicklungen sich in der einen oder anderen Form sowohl in Hamburg als auch in Wien wohnungswirtschaftlich niederschlugen, geschah dies in teils sehr unterschiedlicher Weise. In der Zwischen- und

Nachkriegszeit bildete sich in Hamburg etwa eine Tradition öffentlicher Förderung im Wohnbau heraus, wodurch sich insbesondere Genossenschaften etablieren konnten, während in Wien der Gemeindebau durch die Stadt selbst im Zentrum stand. Während hier ähnliche Mängel bearbeitet wurden, setzten sich unterschiedliche Strategien durch, die sich im Zusammenhang der örtlichen Kontextbedingungen und Kräfteverhältnisse herausbildeten und das Verhältnis von Staat und Markt im jeweiligen lokalen Wohnraumregime prägen sollten.

Der in Hamburg frühere Beginn einer intensiveren und – insbesondere ab den 2000er Jahren – programmatischeren Neoliberalisierung der Wohnungsmärkte (5.3.3) deutet zudem auf die Ungleichzeitigkeit hin, in der sich gesellschaftliche Wandlungstendenzen innerhalb von lokalen Wohnraumregimen ausdrücken können. Privatisierung und Deregulierung machten sich hier bereits in den 1980er Jahren bemerkbar, ehe sie nach der Jahrtausendwende in ein kohärentes Neoliberalisierungsprojekt gegossen wurden, in dem die konservativ geführten Senate die Regulierung und Steuerung weitgehend den Marktkräften überließen. Demgegenüber blieb die Neoliberalisierung in Wien auf die unregulierten Segmente des Marktes beschränkt und vollzog sich langsamer. Dass die Prozesse der Neoliberalisierung hier nicht dieselbe Kraft entwickelten wie anderswo, unterstreicht die Bedeutung lokaler Kräfteverhältnisse. Diese sind am Wiener Wohnungssektor traditionell von einem integrierten Verhältnis zwischen Staat und Markt geprägt, wodurch sich kein vergleichbares Projekt der Neoliberalisierung durchsetzen konnte. Die Tendenzen einer Dualisierung am Wiener Wohnungsmarkt und der Wechsel der wohnungspolitischen Strategie zugunsten von kostengünstigeren geförderten Wohnungen zeigen jedoch, dass staatliche Kräfte auch in Wien auf veränderte Kontextbedingungen reagieren.

Von den beiden hier untersuchten Konflikten ist es dennoch jener um das BWHH, von dem die größte Wirkung auf das lokale Wohnraumregime und dessen Verhältnis zwischen Staat und Markt ausgeht. Einerseits ist das im BWHH verhandelte Projekt in seinem Umfang schlicht größer als der Gemeindebau NEU, besonders entscheidend ist hier jedoch, dass im Bündnis ein neues Verhältnis zwischen staatlichen und marktwirtschaftlichen Akteur*innen ausgehandelt und institutionalisiert wurde. Mit Blick auf Regulierung und Steuerung zeichnet sich die hier entwickelte wohnungspolitische Strategie durch einen stark quantitativen Fokus auf Neubau aus, der durch den Sickereffekt fundiert wird. Mit der Bündnispolitik des BWHH wird unter Kanzler Olaf Scholz bereits versucht, in Form des „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ auf die Bundesebene zu übertragen (6.1.4). Die Aussicht, dass eine dem BWHH nachempfundene Struktur die bundesdeutsche Wohnungspolitik prägt, unterstreicht die Bedeutung einer kritischen Auseinandersetzung mit dieser politischen Form und ihren wohnungspolitischen

Strategien. Demgegenüber stellt der Gemeindebau NEU ein Projekt dar, in dem die Stadt wieder selbst als Bauherrin auftritt, anstatt Wohnungsbau durch GBV zu fördern. Nicht zuletzt aufgrund des geringen Umfangs ist dies jedoch nicht als ernsthafter Wandel des Wiener Wohnraumregimes zu deuten.

Die *sozialen Praktiken des Wohnens* hängen weniger eng mit den hier untersuchten Konflikten zusammen. Allgemein lässt sich sagen, dass Wandlungstendenzen auf dieser Ebene zwar mit wohnungspolitischen Entscheidungen – etwa einer Förderung von Eigenheimen – zusammenhängen können, aber selten direkt aus wohnungspolitischen Konflikten und den darin ausgehandelten Policies folgen. Die soziokulturelle Dimension der Wohnpraktiken kann in der Kontextanalyse zwar dazu beitragen, die gesellschaftlichen Wohnverhältnisse und deren Entwicklung nachzuvollziehen. Darüber hinaus ist es jedoch schwierig, die sozialen Praktiken in die HMPA zu integrieren, da diese auf die Untersuchung von konkreten Policies und deren konflikthafter, zeitlich klar begrenzter Entstehung ausgerichtet ist. In Hamburg und Wien fallen dennoch einige Aspekte auf, die mit soziokulturellen Fragen des Wohnens direkt zusammenhängen. In Wien wäre etwa der baupolitische Fokus auf Smart-Wohnungen zu nennen, der kostengünstiges Bauen ermöglichen soll, zugleich jedoch eine baupolitische Förderung kleiner Haushalte bedeutet. In Hamburg wäre auf das stadtplanerische Ideal „durchmischter“ Quartiere (6.1.2) hinzuweisen, welches sich nicht zuletzt auf soziokulturelle Aspekte des nachbarschaftlichen Zusammenlebens bezieht.

Auch die Dimension der *räumlichen Materialisierung* ist angesichts des Fokus auf konkrete wohnungspolitische Konflikte schwieriger in die Methode der HMPA zu integrieren. Im Allgemeinen liegt dies primär in der Persistenz baulich-räumlicher Strukturen (4.2.3) begründet. In den konkreten Projekten des BWHH und des Gemeindebau NEU kommt hinzu, dass in deren Aushandlung die Bewirtschaftung der Wohnungen sowie deren Regulation im Vordergrund standen, während bauliche Fragen einen Randaspekt darstellten. Dass die bauliche Struktur eng mit den anderen Dimensionen – inklusive der Regulierung und Steuerung – zusammenhängt, zeigen groß angelegte Gemeindebauten des Roten Wien (5.3.1) ebenso wie die groß angelegten Montagebauprojekte der 1970er Jahre in Hamburg (5.3.2). Dennoch zeigt sich im Drittel-Mix des BWHH besonders plastisch, dass bauliche Fragen nicht im Mittelpunkt stehen. Dieser besagt, dass die Stadt Hamburg in künftigen Bauvorhaben, aber auch bei laufenden Projekten mit mindestens 30 Wohnungen, auf einen Anteil von 30% geförderten Wohnungen bestehen kann (FHH 2016a, 8), während keine Vorschriften zur baulichen Struktur der geförderten Wohnungen oder Projekte gemacht werden. Auch die neuen Wiener Gemeindewohnungen heben sich baulich nicht von anderen Wohnungen ab und sind teilweise

in größere Bauprojekte eingebunden, in denen andere Formen der Bewirtschaftung dominant sind. Dass sich die neuen Gemeindewohnungen architektonisch nicht vom übrigen Stadtbild abheben, wird auch als Verlust ihrer symbolischen Strahlkraft kritisiert (Czaja 2019). Insgesamt stehen bauliche Fragen aber bei keinem der Konflikte wirklich im Zentrum.

Demgegenüber war gerade der Fokus auf die gesellschaftlichen *Aushandlungsprozesse* besonders erkenntnisreich. Die Unterschiede im tradierten lokalen Institutionengefüge von Hamburg und Wien wurden oben bereits diskutiert. In Hamburg setzte ab den 1970er Jahren früher eine (Re-)Politisierung der gesellschaftlichen Wohnverhältnisse ein. Das Wohnen wurde zu einem umkämpften Feld, auf dem sich – etwa in Form von Mietenbewegungen (7.3.1) – gesellschaftlicher Widerstand gegen die zunehmend neoliberale Wohnungspolitik formierte, die ihren vorläufigen Höhepunkt in den 2000er Jahren fand (5.3.3). Von einer derartigen Politisierung der Wohnverhältnisse kann in Wien nicht die Rede sein. Hier blieben die Institutionen der Wohnraumversorgung weitgehend intakt. Zwar war in Wien Deregulierung etwa als „Dualisierung“ zu beobachten, diese verlief aber einerseits langsamer und ging andererseits weniger auf ein Neoliberalisierungsprogramm des Stadtsenats zurück als vielmehr auf bundespolitische Entscheidungen – etwa Mietrecht und GBV-Regulierung – oder Entwicklungen außerhalb von Wohnungswirtschaft und -politik (6.3).

Dieses relativ geringe Maß der Politisierung des Wohnens trägt zu einer stabilen wohnungspolitischen Hegemonie der SPÖ und der von ihr geführten Stadtsenate bei, die sich nicht zuletzt in der Einbindung weiter Teile der parlamentarischen Opposition in einen wohnungspolitischen Konsens ausdrückt (7.3.2). Der innerhalb der Wiener SPÖ umstrittene Gemeindebau NEU, zeigt dennoch, wie sich auch in eher stabilen wohnungspolitischen Kräfteverhältnissen Konflikte um konkrete politische Projekte herausbilden können. Dass es sich hier um eine parteiinterne wohnungspolitische Auseinandersetzung handelte, unterstreicht außerdem die wohnungspolitische Vormachtstellung der Wiener SPÖ, die ihre Position nicht öffentlich gegen grundsätzliche Kritik verteidigen muss, sondern deren Feinheiten in teils wenig einsichtigen, internen Debatten aushandeln kann.

Im starken Kontrast dazu stellt das BWHH in Hamburg eine grundsätzliche Transformation der wohnungspolitischen Aushandlungsprozesse und ihrer institutionellen Form dar. Ausgehend von der Annahme, dass die Interessen von Wohnungsunternehmen und Stadt sich weitgehend decken (6.1.4), wurden wohnungspolitische Konflikte als eine Art unpolitische Verhandlung interpretiert und in eine neue Arena verlagert, die auf Kooperation zwischen den darin engagierten Bündnisparteien ausgerichtet ist. Während der grundlegende Widerspruch der Wohnungsfrage (2) also vom kooperativen Zusammenspiel zwischen Senat

und Wohnungswirtschaft überlagert wird, bleiben Opposition und Zivilgesellschaft vom Bündnis ausgeschlossen oder werden – wie zwei Mieter*innenvereine – nur beratend hinzugezogen (6.1.2). Der kooperative Ansatz beschränkt sich im BWHH also auf die Wohnungswirtschaft, weswegen hier von einem Korporatismus mit unternehmerischer Schlagseite gesprochen werden kann. Bemerkenswerterweise setzt sich das bereits erwähnte „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ im Bund neben Regierungsvertreter*innen und Kräften aus der Bau- und Wohnungsindustrie auch aus Gewerkschaften, Mieter*innenvereinen oder den Kirchen zusammen (BMWSB 2023). Während sich die materiellen Interessengegensätze der Bündnisparteien durch eine Erweiterung um zivilgesellschaftliche Kräfte natürlich nicht auflösen, spricht diese doch für eine ganzheitlichere Perspektive auf den Wohnungssektor.

Eine Konstante gegenwärtiger wohnungspolitischer Aushandlungsprozesse, die neben Hamburg und Wien auch für das bundespolitische Bündnis in Deutschland gilt, ist die finanzpolitische Einhegung wohnungspolitischer Diskurse. Historisch betrachtet galt die Bereitstellung von ausreichend gutem Wohnraum auch als ein Politikfeld, in dem Geld verausgabt werden konnte, ohne dass dabei erwartet wurde, es am Wohnungssektor wieder einzunehmen (5.3.2). Durch einen Verlust politischer Priorität nach der Zeit des Wiederaufbaus weichte diese Haltung gegenüber der Wohnungspolitik auf. Der Druck auf öffentliche Haushalte in einer zunehmend neoliberalisierten Wirtschafts- und Gesellschaftsformation verstärkte diesen Effekt zusätzlich, ehe er sich infolge der GFK von 2008 institutionell verfestigen sollte. In Österreich wurde mit dem Stabilitätspakt von 2012 auf EU-Richtlinien zu Haushalt und Verschuldung reagiert, während man in Deutschland noch weiter ging und die Schuldenbremse ins Grundgesetz aufnahm.

Diese institutionalisierte Sparsamkeit ist auch in den oben untersuchten Konflikten um sozialen Wohnungsbau von Relevanz. So ist die anfängliche Skepsis des damaligen Baustadtrat Ludwig gegenüber neuen Gemeindewohnungen finanzpolitisch begründet (6.2.2), während in beiden Städten versucht wurde, durch hohe Bautätigkeit im unregulierten Segment eine Stabilisierung oder Senkung der Mieten zu erzielen. Der Fokus auf Quantität im Neubau wird dabei durch den Glauben an einen Sickereffekt fundiert, welcher von einer entlastenden Wirkung eines Überangebots ausgeht, welches in unausgeglichene Märkten und Marktsegmenten – also etwa in Hamburg oder Wien – nicht zu erwarten ist (6.1.4). Auch die Einführung neuer, kostengünstiger Förderkategorien wie von Hamburg-Wohnungen oder vom zweiten Förderweg in Hamburg (6.1.2) und den Smart-Wohnungen in Wien (6.2.2) stellt eine weitere Parallele der lokalen Strategien im Wohnungsbau dar, die mit finanzpolitischen Zielen und Möglichkeiten eng zusammenhängt.

9 Konklusion

Die Untersuchung der Konflikte um das BWHH in Hamburg und den Gemeindebau NEU in Wien war auf die Diskussion und Beantwortung einer Reihe forschungsleitender Fragen ausgerichtet, denen im Rahmen einer historisch-materialistischen Analyse der wohnungspolitischen Policies und ihrer konflikthafter Entstehung nachgegangen wurde. Diese Fragen sollen hier kurz in Erinnerung gerufen und der Reihe nach zusammenfassend beantwortet werden:

- 1. Wie lassen sich die Konflikte um das BWHH in Hamburg und den Gemeindebau NEU in Wien in den jeweiligen wohnungswirtschaftlichen und wohnungspolitischen Kontext auf lokaler, nationaler, europäischer und globaler Ebene einordnen?*
- 2. In welchen konkreten politischen Kampfprozessen und Auseinandersetzungen drücken sich diese Konflikte und die ihnen zugrunde liegenden Gegensätze aus?*
- 3. Welche Akteur*innen sind in diesen Konflikten zentral und wie lassen sich ihre Interessen, Überzeugungen und Machtressourcen beschreiben?*
- 4. Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Untersuchung dieser politischen Konflikte für die kritische Forschung zu Wohnungswirtschaft und -politik gewinnen?*

Mit Blick auf die erste Frage hat die Untersuchung der Konflikte in Hamburg und Wien gezeigt, dass die Kontextbedingungen lokaler Wohnungspolitik besonders stark von den materiellen Verdichtungen früherer Kämpfe geprägt sind. Deren Resultate können als bauliche Struktur oder mitunter stark institutionalisierte Form der Bewirtschaftung von Wohnraum über Jahrzehnte hinweg relevant bleiben und die Handlungsmöglichkeiten wohnungspolitischer Akteur*innen bestimmen. Beispiele hierfür sind der umfangreiche kommunale Bestand im Wiener Gemeindebau oder die genossenschaftliche Prägung der Wohnungswirtschaft in Hamburg. Zugleich wurde jedoch festgestellt, dass lokale Wohnraumregime und deren politische Gestaltung ebenso stark von Entwicklungen abhängen, die in keiner direkten Verbindung zu früheren wohnungspolitischen Konflikten stehen. In Hamburg und Wien waren dies Weltkriege, die volatile Bevölkerungsentwicklung oder ökonomische Krisentendenzen. Auch die wohl prägendste einzelne Kontextbedingung der hier untersuchten Konflikte – die zunehmend institutionalisierte restriktive Finanzpolitik in der EU, Deutschland und Österreich – ist weder im lokalen Kontext noch im Feld der Wohnungspolitik angesiedelt. Ihre haushaltspolitisch disziplinierende Wirkung war und ist für die Konflikte um das BWHH und den Gemeindebau NEU dennoch von größter Bedeutung.

Auch in den konflikthaften Entstehungsprozessen der Policies aus Hamburg und Wien, die im Zentrum der zweiten Forschungsfrage stehen, kam Haushalts- und Finanzpolitik eine wichtige Rolle zu. In Hamburg ist die wohnungspolitische Strategie in weiten Teilen durch einen quantitativen Fokus im Neubau gekennzeichnet. Mit dem „Drittel-Mix“ aus je einem Drittel Sozial-, Eigentums- und unregulierten Mietwohnungen soll der Mangel an leistbarem Wohnraum möglichst kosteneffizient behoben werden. Ob teure Miet- und Eigentumswohnungen dabei helfen, ist ebenso umstritten wie der zum Beweis herangezogene „Sickereffekt“, der einem Überangebot an Wohnraum pauschal eine preisdämpfende Wirkung zuschreibt. Auch der Konflikt um eine Rückkehr zum Gemeindebau in Wien hatte eine haushaltspolitische Dimension, da Zweifel an dem Projekt in den höheren Kosten begründet waren, die der Stadt pro Einheit und im Vergleich zu den billigeren GBV-Wohnungen entstehen. Die Forderung nach neuen Gemeindewohnungen setzte sich zwar durch, der Planungs- und Bauzeitraum wurde jedoch verlängert, sodass der Gemeindebau NEU nur einen sehr geringen Teil der Bautätigkeit ausmacht. Mit der Einführung neuer, kostengünstiger Förderkategorien wurde zudem in beiden Städten versucht, das Bekenntnis zum sozialen Wohnungsbau möglichst haushaltsneutral einzuhalten.

Mit Blick auf die dritte Frage nach den wichtigsten Akteur*innen der hier untersuchten Konflikte zeigen sich die wohl deutlichsten Gegensätze. Während der Gemeindebau NEU zwischen verschiedenen Gruppen innerhalb der Wiener SPÖ debattiert wurde, wurde mit dem BWHH in Hamburg ein neues, kooperatives Forum geschaffen, in dem Senat, Verwaltung und Wohnungswirtschaft wohnungspolitische Entscheidungen aushandeln, während Opposition und Zivilgesellschaft weitgehend ausgeschlossen bleiben. Die Analyse der Kräfteverhältnisse (7.3.1) deutet hier darauf hin, dass die Konfliktfähigkeit sozialer Kräfte für ihre Integration ins BWHH von Bedeutung ist. Mit Blick auf die Gesamtheit wohnungspolitischer Kräfte ist außerdem zu sagen, dass sich das gesellschaftliche Feld des Wohnens in Hamburg durch eine stärkere Politisierung von der Situation in Wien abhebt. Nicht zuletzt die ungleich drastischere Neoliberalisierung des Wohnungssektors in Hamburg hat zu dieser Entwicklung beigetragen, die sich in Form von starken Mietenbewegungen auf der Straße, aber auch in der Bürgerschaft niederschlägt. Demgegenüber besteht in Wien ein stabiler wohnungspolitischer Konsens zum Erhalt der bisherigen Strukturen, in den neben der parlamentarischen Opposition auch weite Teile der Bevölkerung eingebunden sind. Dieser Konsens ist also für die Stabilität der sozialen Wohnraumversorgung in Wien verantwortlich, steht einer tieferen (Re-)Politisierung der Wohnverhältnisse aber zugleich im Weg.

Die vierte und letzte der forschungsleitenden Fragen verlangt nach einer ausführlicheren Antwort. Die hier untersuchten Konflikte zum BWHH einerseits und zum Gemeindebau NEU andererseits sind – etwa mit Blick auf den Umfang der verhandelten Policies oder ihr jeweiliges Akteursgefüge – also von erheblichen Unterschieden gekennzeichnet, die an einer direkten Vergleichbarkeit der Fälle zweifeln lassen. Gerade diese Differenzen haben jedoch gezeigt, wie auch völlig unterschiedlich gelagerte wohnungspolitische Konflikte in einer ähnlichen Weise von den globalen, europäischen, nationalen und lokalen Kontextbedingungen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen geprägt und von gegensätzlichen materiellen und politischen Interessen durchzogen sind. Die Verschiedenheit der Fälle hat hier also auch den Blick für strukturelle Gemeinsamkeiten wohnungspolitischer Konflikte, Felder und Strategien geschärft. In Hamburg und Wien konnte etwa gezeigt werden, wie der – europäisch und national vermittelte – finanzpolitische Druck auf eigentlich kommunale wohnungspolitische Konflikte in beiden Städten besonders solche Strategien begünstigt hat, die der Haushaltneutralität im sozialen Wohnungsbau Priorität zuweisen.

Methodisch konnte in dieser Untersuchung erprobt werden, wie Regulationstheorie, Hegemonietheorie und materialistische Staatstheorie mithilfe der HMPA für die Bearbeitung wohnungspolitischer Konflikte eingesetzt werden können. Hier hat die Berücksichtigung dreier Kontextebenen erlaubt, die im Bereich der internationalen Politik entwickelte Methode um einen systematischen Blick auf die Vorstrukturierungen lokaler wohnungspolitischer Arenen zu ergänzen. Die lokale Wohnungspolitik reagiert dabei stets auch auf die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse „höherer“ Ebenen. Das für Poulantzas‘ Staatstheorie und die HMPA charakteristische dialektische Verständnis von Struktur und Handlung gerät somit unter Druck. Zwar ergeben sich lokale wohnungspolitische Strategien nicht direkt aus dem Kontext, für Kontextbedingungen wie die GFK oder ihre finanzpolitische Bearbeitung ist jedoch nicht anzunehmen, dass sie von lokalen wohnungspolitischen Kämpfen abhängen.

Mit der Berücksichtigung ökonomischer und finanzpolitischer Rahmenbedingungen bei der Analyse heutiger, oftmals stark finanzialisierter Wohnungsmärkte kann auch der Kritik Stephens‘ (2020, 543) entsprochen werden, der hier eine stärkere theoretische Integration globaler ökonomischer Prozesse in der Wohnungsforschung anmahnt. Daneben hat insbesondere die theoretische Anreicherung der Wohnraumregime dabei geholfen, die Konflikte aus Hamburg und Wien in eine ganzheitliche Perspektive auf gesellschaftliche Wohnverhältnisse einzubetten. Ihre vier Dimensionen zeichnen sich dabei besonders durch ihre Anschlussfähigkeit für die HMPA aus. So hängt die Dimension von Regulierung und Steuerung eng mit einer differenzierten Betrachtung von Akkumulationsregimen zusammen, die ebenso

elementarer Bestandteil der Regulationstheorie ist wie Fragen der Reproduktion, die bei Schönig und Vollmer (2020) als soziale Praktiken des Wohnens diskutiert werden. Die Persistenz baulich-räumlicher Strukturen stellt derweil eine besonders plastische Form der materiellen Verdichtung von Kräfteverhältnissen dar und der Fokus auf Aushandlungsprozesse schärft das Verständnis für die konflikthafte Dimension gesellschaftlicher Wandlungsprozesse, welches als Stärke Gramsci und Poulantzas gilt.

Während also alle vier Dimensionen der Wohnraumregime anschlussfähig für eine kritische Untersuchung im Sinne der HMPA sind, kam den sozialen Praktiken des Wohnens und der räumlichen Materialisierung hier eine eher randständige Rolle zu. Dies hängt nicht zuletzt mit den hier untersuchten Konflikten zusammen, in denen bauliche Fragen und soziokulturelle Muster der Nutzung von Wohnraum nicht im Mittelpunkt standen. Darüber hinaus wird hier aber auch eine Lücke zwischen dem interdisziplinären Anspruch, den Schönig und Vollmer an die Wohnungsforschung haben, und dem genuin politikwissenschaftlichen Fokus auf Policies und ihre konflikthafte Aushandlung sichtbar, der die HMPA auszeichnet. Es konnte also gezeigt werden, dass die HMPA einen wertvollen Beitrag zur kritischen Untersuchung wohnungsbezogener Policies und Konflikte leisten kann. Zugleich ist ihr Erklärungspotenzial im Bereich der Regulierung und Steuerung sowie bei gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen ungleich größer als etwa bei baulichen oder soziokulturellen Fragen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, politikwissenschaftliche Perspektiven wie die der HMPA um Konzepte und Betrachtungsweisen anderer Disziplinen zu erweitern, um so der Vielschichtigkeit gesellschaftlicher Wohnverhältnisse methodisch entsprechen zu können.

Schönig und Vollmer (2020, 21) formulieren mit Blick auf die interdisziplinäre Wohnungsforschung den Anspruch, die Wohnverhältnisse auch „jenseits wohnungspolitischer Zyklen“ zu kritisieren. Um diesem Ziel zu entsprechen und dauerhaft möglichst breite gesellschaftliche Kreise zu erreichen, müssen Bildungs- und Vermittlungsfragen bei der Analyse und Kritik der Wohnverhältnisse von vornherein bedacht werden. Eine Perspektive, die in einer interdisziplinären Wohnungsforschung unbedingt enthalten sein sollte, ist daher die der Bildung und insbesondere die einer kritischen politischen Bildung. Hier ist es wichtig, die Verdienste stadt- und wohnungspolitischer Bewegungen anzuerkennen, die vielerorts über wohnungsbezogene Dynamiken, Widersprüche und Missstände aufklären und somit einen enorm wichtigen Beitrag zur kritischen Bildungsarbeit im Wohnungsbereich leisten. Dennoch sind die Bewegungen in ihrer Reichweite beschränkt. Einerseits werden bestimmte Gruppen – etwa Akademiker*innen, Großstädter*innen oder politisierte Menschen – leichter erreicht als andere, andererseits erstarken wohnungspolitische Bewegungen – wie wir oben (5.3.3) am

Hamburger Beispiel sehen konnten – besonders dann, wenn die Wohnraumversorgung vor Ort unter Druck geraten ist. Kritische Bildner*innen in den Dialog zur interdisziplinären Wohnungsforschung zu integrieren ist ein denkbarer Weg, die Analyse und Kritik der Wohnverhältnisse von wirtschaftlichen und politischen Zyklen unabhängiger zu machen, und birgt daher nicht zuletzt auch ein enormes strategisches Potenzial.

Abschließend soll hier noch auf einen vielversprechenden Anknüpfungspunkt kritischer Wohnungsforschung hingewiesen werden, der oben bereits angedeutet wurde: die Gründung des „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ durch den deutschen Bundeskanzler Scholz und Bauministerin Geywitz. Dieses ist in seiner Struktur dem BWHH nachempfunden, ist jedoch auf der Bundesebene angesiedelt und hat zum Ziel, jährlich 400.000 neue Wohnungen zu bauen. Während das neue Bündnis im Unterschied zum BWHH auch aus einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteur*innen besteht, ist die grundlegende Strategie recht ähnlich. Die Mittel für den sozialen Wohnungsbau werden aufgestockt, stellen jedoch eine Ergänzung zur Steigerung der Bautätigkeit in anderen, unregulierten Segmenten des Marktes dar (BMWSB 2022). Angesichts der stärkeren Integration der Zivilgesellschaft – etwa in Form von Gewerkschaften, der Wohnungslosenhilfe, oder des deutschen Mieterbundes – sowie von Architektur- und Handwerksverbänden ist es denkbar, dass bauliche und soziokulturelle Fragen hier mehr im Zentrum stehen. Die HMPA und die interdisziplinäre Analyse und Kritik der Wohnraumregime bieten also auch hier eine vielversprechende Perspektive, um die Strategien und Interessen der beteiligten Akteur*innen zu ordnen und ihren Umgang mit den gegenwärtigen Herausforderungen der Bau- und Wohnungswirtschaft zu untersuchen..

10 Literaturverzeichnis

- Aalbers, M. B. (2016). *The Financialization of Housing: A political economy approach*. Routledge.
- Aalbers, M. B. (2017). The Variegated Financialization of Housing: The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 542–554.
- Aalbers, M. B., & Christophers, B. (2014). Centring Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, 31(4), 373–394.
- Aalbers, M. B., Loon, J. V., & Fernandez, R. (2017). The Financialization of A Social Housing Provider. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 572–587.
- Aglietta, M. (2000). *A theory of capitalist regulation: The US experience* (Verso classics ed. 1. publ.). Verso.
- AGW. (o.J.). Mitgliedsunternehmen. AGW-Online. <https://agw-online.de/organisation/mitgliedsunternehmen/>
- Ajuntament de Barcelona. (2016). *Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025*. 220–496.
- Alexandri, G. (2022). Housing financialisation a la Griega. *Geoforum*, 136, 68–79.
- Ambulante Hilfe Hamburg (Hrsg.). (1989). *Leitlinien und Perspektiven für die Wohnungspolitik der 90er Jahre in Hamburg*.
- Ammann, Wolfgang & Mundt, Alexis. (2009). Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung. In *Handbuch Armut in Österreich*. Studienverlag.
- Bahls, M. (2022). *Sozialer Wohnungsbau in Hamburg: Umsetzung des Drittmix 2011-2022*.
- Bakshi, P., Goodwin, M., Painter, J., & Southern, A. (1995). Gender, Race, and Class in the Local Welfare State: Moving beyond Regulation Theory in Analysing the Transition from Fordism. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 27(10), 1539–1554.
- Baltzarek, F., Hoffmann, A., & Stekl, H. (1975). *Wirtschaft und Gesellschaft der Wiener Stadterweiterung: Mit 20 Tabellen ...* Steiner.
- Barfuss, Thomas & Jehle, Peter. (2014). *Antonio Gramsci zur Einführung*. Junius.
- Baron, H., Doan, T. B. N., Kadi, J., & Plank, L. (Hrsg.). (2021). *Wohnungspolitik und Wohnversorgung* (Stadtpunkte Bd. 37). AK Wien.
- Bauer, E. (2006). Gemeinnütziger Wohnbau in Österreich. *Kurswechsel*, 2006(3), 20–27.
- Bauer, Eva. (2008). Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit nach 1945. In K. Lugger & H. Puchebner, *Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit—Ein europäisches Erfolgsmodell: Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag*. Manz.
- Bauer, Lilli. (2019). „Das kommunale Wohnbauprogramm der Stadt Wien war geradezu ein Geniestreich“. Interview mit Lilli Bauer. In J. Kadi & M. Verlič (Hrsg.), *Gentrifizierung in Wien: Stadtpunkte Bd. Nr 27*. AK Wien.
- Beauregard, R. A. (1994). Capital Switching and the Built Environment: United States, 1970–89. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 26(5), 715–732.
- Becker, J. (2002). *Akkumulation, Regulation, Territorium: Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*. Metropolis-Verl.

- Belina, B. (2018). Wenn Geldkapital eine sichere Bank sucht: Theorie und die politökonomischen Grundlagen der aktuellen Wohnungsfrage in Deutschland. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 48(191), 187-203.
- BFW. (o. J.). *Über uns. Lösungen zeigen, Wege bereiten, Akteure miteinander verknüpfen*. BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. Abgerufen 18. Dezember 2023, von <https://www.bfw-bund.de/ueber-uns/>
- Bieling, Hans-Jürgen & Steinhilber, Jochen. (2000). Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration. In H.-J. Bieling (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie* (1. Aufl.). Westfälisches Dampfboot.
- Bieling, H.-J.-588)2 (Hrsg.). (2000). *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie* (1. Aufl.). Westfälisches Dampfboot.
- Bihl, Gustav. (2006). Wien 1945-2005. Eine politische Geschichte. In *Wien—Geschichte einer Stadt* (S. 545–643). Böhlau.
- Birke, P. (2010). Herrscht hier Banko? Die aktuellen Proteste gegen das Unternehmen Hamburg. *Sozial.Geschichte Online*, 3, 148–191.
- Bobek, H., & Lichtenberger, E. (2015). *Wien: Bauliche Gestalt und Entwicklung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts* (2. Auflage). Böhlau.
- Brand, U. (2013). *State, context and correspondence. Contours of a historical-materialist policy analysis/Staat, Kontext und Korrespondenzen. Konturen einer historisch-materialistischen Policy-Analyse*. 425–442.
- Brand, U., Krams, M., Lenikus, V., & Schneider, E. (2022). Contours of historical-materialist policy analysis. *Critical Policy Studies*, 16(3), 279–296.
- Bremm, N., & Racherbäumer, K. (2020). Dimensionen der (Re-)Produktion von Bildungsbenachteiligung in sozialräumlich deprivierten Schulen im Kontext der Corona-Pandemie. In D. Fickermann & B. Edelstein (Hrsg.), *„Langsam vermisste ich die Schule ...“* (S. 202–215). Waxmann Verlag GmbH.
- Buchanan, I. (2018). Fordism. In *A Dictionary of Critical Theory*. Oxford University Press.
- Buckel, S., & Fischer-Lescano, A. (Hrsg.). (2007). *Hegemonie gepanzert mit Zwang: Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis* (1. Auflage). Nomos.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. (2022). *Bündnis bezahlbarer Wohnraum*. Vagedes & Schmid.
- Bürgerschaft FHH. (2011a). *Drucksache 19/8600*. Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Bürgerschaft FHH. (2011b). *Drucksache 19/8670*. Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Bürgerschaft FHH. (2011c). *Drucksache 20/1750*. Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Bürgerschaft FHH. (2019a). *Drucksache 21/16076*. Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Bürgerschaft FHH. (2019b). *Drucksache 21/16363*. Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Bürgerschaft FHH. (2019c). *Drucksache 21/16990*. Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Bürgerschaft FHH. (2022). *Drucksache 22/10279*. Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Bürgerschaft FHH. (2023). *Drucksache 22/11721*. Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Buri, Alice. (2021). *Der Wiener Gürtel. Transformation einer städtischen Verkehrsachse*. TU Wien.

- Cassedy, James Gilbert. (1997). African Americans and the American Labor Movement. *Federal Records and African American History*, 29(2).
- Cassidy, Anne. (2022, März 30). Are we entering a „golden age“ for trade unions? *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/business-60912464>
- Caterina, D. (2018a). Investigating hegemony struggles: Transdisciplinary considerations on the role of a critical discourse analysis of practical argumentation. *Critical Discourse Studies*, 15(3), 211–227.
- Caterina, D. (2018b). *Struggles for Hegemony in Italy's Crisis Management: A Case Study on the 2012 Labour Market Reform*. Springer International Publishing AG.
- CBS StatLine. (2022, August 24). *Huishoudens; samenstelling, grootte, regio, 1 januari*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71486ned/table?dl=2A55A>
- Chandrasekhar, C. p., & Ghosh, J. (2018). The Financialization of Finance? Demonetization and the Dubious Push to Cashlessness in India. *Development and Change*, 49(2), 420–436.
- Christophers, B. (2011). Revisiting the Urbanization of Capital. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(6), 1347–1364.
- Cooper, A. E., Hubbard, P., & Lees, L. (2020). Sold out? The right-to-buy, gentrification and working-class displacements in London. *The Sociological Review*, 68(6), 1354–1369.
- Correctiv. (2018, November 23). Wem gehört Hamburg? *correctiv.org*. <https://correctiv.org/top-stories/2018/11/23/wem-gehoert-hamburg/?lang=de>
- Cox, Robert. (1987). *Production, power, and world order: Social forces in the making of history*. Columbia University Press.
- Csendes, Peter & Opll, Ferdinand (Hrsg.). (2006). *Wien. Geschichte einer Stadt. Bd. 3*. Böhlau.
- Czaja, W. (2019, November 17). Wie viel hat der neue Gemeindebau mit der einstigen Idee des Roten Wien zu tun? *DER STANDARD*. <https://www.derstandard.at/story/2000111096207/wie-viel-hat-der-neue-gemeindebau-mit-der-einstigen-idee>
- Czerny, M. (1990). Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich. *WIFO Monatsberichte*, 1990(10), 570–572.
- Dahlgrün, B. (2016). *Innerstädtische Gebäudeaufstockungen in Hamburg: Konstruktive, rechtliche und gestalterische Rahmenbedingungen* [HafenCity Universität Hamburg].
- Das, R. (2017). David Harvey's Theory of Accumulation by Dispossession: A Marxist Critique. *World Review of Political Economy*, 8(4), 590–616.
- Demirovic, A., Adolphs, S., & Karakayali, S. (Hrsg.). (2010). *Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas: Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co KG.
- Demirovic, A., Krebs, H. P., & Sablowski, T. (Hrsg.). (1992). *Hegemonie und Staat: Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*. Westfälisches Dampfboot.
- Demirovic, Alex. (2007). Politische Gesellschaft – zivile Gesellschaft. Zur Theorie des integralen Staates bei Antonio Gramsci. In S. Buckel & A. Fischer-Lescano (Hrsg.), *Hegemonie gepanzert mit Zwang: Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis* (1. Auflage, S. 21–41). Nomos.
- Demografieportal. (2023). *Bevölkerungszahl in Hamburg 1970-2070*. Bund-Länder-Demografieportal. <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/bevoelkerungszahl-hamburg.html>
- Denk, Marcus. (2007). *„Zerstörung als Chance? Städtebauliche Konzepte, Leitlinien und Projekte in Wien 1945-58*. Universität Wien.

- Der Standard. (2023). *Zwei Jahre keine Indexanpassung der Miete im Wiener Gemeindebau*. DER STANDARD. <https://www.derstandard.at/story/3000000194541/zwei-jahre-keine-index-anpassung-der-miete-im-wiener-gemeindebau>
- Destatis. (2020). *Eigentümerquote nach Bundesländern*. Statistisches Bundesamt. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eigentuemerquote-nach-bundeslaender.html>
- Destatis. (2022). *Haushalte und Familien*. Statistisches Bundesamt. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/publikationen-innen-haushalte.html>
- Deutsch, E., & Tomann, H. (1995). Home ownership finance in Austria and Germany. *Real Estate Economics*, 23(4), 441.
- Dewilde, C. (2017). Do housing regimes matter? Assessing the concept of housing regimes through configurations of housing outcomes. *International Journal of Social Welfare*, 26(4), 384–404.
- Dimmel, Nikolaus, Heitzmann, Karin, & Schenk, Martin (Hrsg.). (2009). *Handbuch Armut in Österreich*. Studienverlag.
- Doling, J. (2006). A European Housing Policy? *European Journal of Housing Policy*, 6(3), 335–349.
- Domonoske, C. (2023, November 12). The UAW won big in the auto strike—But what does it mean for the rest of us? *NPR*. <https://www.npr.org/2023/11/12/1211602392/uaw-auto-strike-deals-ratified-big-three-shawn-fain>
- Dowling, E., Opratko, B., Brand, U., Boos, T., Daniel, A., Dursun, A., Flecker, J., Kleinschmidt, M., Krams, M., Lange, D., Liebhart, K., Niederhauser, J., Radhuber, I., Sauer, B., & Staritz, C. (2023). Pandemische politische Ökonomie: Zur kapitalistischen Verarbeitung der Corona-Krise. *IfS Working Paper*, 2023(2).
- dpa. (2022, März 27). Hamburg: Linke unterstützt wohnungspolitische Volksinitiativen. *Die Zeit*. <https://www.zeit.de/news/2022-03/27/linke-unterstuetzt-wohnungspolitische-volksinitiativen>
- Dressel, A. (2021, Juni 25). Für Kooperation statt Konfrontation in der Wohnungspolitik! *blog politische ökonomie*. <https://www.blog-bpoe.com/2021/06/25/dressel/>
- Durth, Werner. (1995). Vom Überleben: Zwischen Totalem Krieg und Währungsreform. In Flagge, Ingeborg (Hrsg.), *Geschichte des Wohnens. 1945 bis heute: Aufbau, Neubau, Umbau* (Bd. 5). DVA.
- Egner, B., Grohs, S., & Robischon, T. (Hrsg.). (2021). *Die Rückkehr der Wohnungsfrage: Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik*. Springer Fachmedien.
- Engels, F. (1972). Die Lage der arbeitenden Klasse in England: Nach eigener Anschauung und authentischen Quellen. In *MEW* (Bd. 2, S. 225–506). Dietz.
- Engels, F. (1957ff). Zur Wohnungsfrage. In *MEW* (Bd. 18, S. 3–81). Dietz.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism* (1. publ.). Polity.
- Esser, J. (1994). *Politik, Institutionen und Staat: Zur Kritik der Regulationstheorie*. VSA-Verl.
- Eurostat. (2022). *Wohneigentumsquote in ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2021*. Statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155734/umfrage/wohneigentumsquoten-in-europa/>
- Eurostat. (2023). *Distribution of population by tenure status, type of household and income group*. Eurostat Data Browser. https://ec.europa.eu.uaccess.univie.ac.at/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_3553007/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2457e44e-df35-4995-aacc-e79684402691
- Eurostat. (o.J.). *Housing in Europe: Share of people living in households owning or renting their home*. Housing in Europe: Share of People Living in Households Owning or Renting Their Home. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/vis/01_01_01/index.html

- Farrer, M., & Ni, V. (2022, Juli 19). Mortgage strikes threaten China's economic and political stability. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/19/mortgage-strikes-threaten-chinas-economic-and-political-stability>
- Feichtinger, A., & Schinnagl, M. (2017). Die Vermögensbindung als Eckpfeiler der Wohnungsgemeinnützigkeit. *Wohnrechtliche Blätter*, 30(4), 99–105.
- Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2017). Capital Market Union and residential capitalism in Europe: Rescaling the housing-centred model of financialization. *Finance and Society*, 3(1), Article 1.
- Flagge, Ingeborg (Hrsg.). (1995). *Geschichte des Wohnens. 1945 bis heute: Aufbau, Neubau, Umbau* (Bd. 5). DVA.
- Florida, R. L., & Feldman, M. M. A. (1988). Housing in US Fordism. *International Journal of Urban & Regional Research*, 12(2), 187.
- Forrest, R., & Yip, N. M. (2011). *Housing Markets and the Global Financial Crisis: The Uneven Impact on Households*. Edward Elgar Publishing.
- Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hrsg.). (2014). *Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. transcript Verlag.
- FPÖ Wien. (2015). *Wahlprogramm der Wiener FPÖ*. https://www.fpoe-wien.at/fileadmin/user_upload/www.fpoe-wien.at/PDFs/Wahlprogramm_der_Wiener_FPO.PDF
- Freie und Hansestadt Hamburg. (2016a). *Bündnis für das Wohnen in Hamburg, 21. Legislaturperiode*. <https://www.hamburg.de/contentblob/3459978/3637d716bc3528e49d5b6df9e3531202/data/text-buendnis-fuer-das-wohnen-21-lp.pdf>
- Freie und Hansestadt Hamburg. (2016b). *Wohnungsbaubericht 2014/2015*. <https://www.hamburg.de/contentblob/7541486/f80b0790cc1d96825ff52cb819aa91a1/data/d-wohnungsbaubericht-2014-2015.pdf>
- Freie und Hansestadt Hamburg. (2021). *Bündnis für das Wohnen, 22. Legislaturperiode*. <https://www.hamburg.de/contentblob/15200132/a2918bb7bfdb9e0f2b89aab0dedf9375/data/vereinbarung-buendnis-fuer-das-wohnen-in-hamburg-22-legislaturperiode.pdf>
- Frieling, A. (2023, Juli 25). Frieling: Wohnungswirtschaft hat kein Interesse an Erbbaurecht! *CDU-Bürgerschaftsfraktion Hamburg*. <https://cduhh.de/frieling-wohnungswirtschaft-hat-kein-interesse-an-erbbaurecht/>
- Funke, Herrmann. (1974). *Zur Geschichte des Miethauses in Hamburg*. Christians.
- Gall, I. (2023, November 14). *Mieten Hamburg: „Hamburg enteignet“ – Senat bringt Initiative vor Gericht*. <https://www.abendblatt.de/hamburg/politik/article240581046/Hamburg-enteignet-Senat-bringt-Initiative-vor-Gericht.html>
- Gallas, A. (2017). Revisiting Conjunctural Marxism: Althusser and Poulantzas on the State. *Rethinking Marxism*, 29(2), 256–280.
- Garcia-López, M.-À., Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R., & Segú, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, 119, 103278.
- Gramsci, A. (2002). *Gefängnishefte: Kritische Gesamtausgabe* (1. Aufl.). Argument-Verl.
- Greven, M. Th. (2008). „Politik“ als Problemlösung—Und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung. In F. Janning & K. Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen* (S. 23–33). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gruber, E., Huber, M., & Gutmann, R. (Hrsg.). (2022). *Wohnbauboom in Wien 2018–2021. Band 2: Qualitäten, Akteur:innen und Vermarktung der Wohnbauproduktion*. AK Wien.

- Grüne Hamburg. (2019). *Hamburg hat eine Wahl. Grünes Zukunftsprogramm für unsere Stadt*. <https://www.gruene-hamburg.de/zukunftsprogramm/>
- Hamburg Enteignet. (2022). *Volksinitiative „Hamburg Enteignet“*. Hamburg Enteignet. <https://hamburg-enteignet.de/de/volksinitiative-hamburg-enteignet/>
- Hamburg Enteignet. (2023, März 13). 18.231 Unterschriften wurden übergeben. *Hamburg Enteignet*. <https://hamburg-enteignet.de/de/2023/03/13/18-032-unterschriften-werden-heute-uebergeben/>
- Hamburgische Wohnbaukreditanstalt (Hrsg.). (2013). *60 Jahre WK. Geförderter Wohnungsbau in Hamburg*. Schönknecht.
- Harvey, D. (1985). *The urbanization of capital* (1. publ.). Blackwell.
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism as Creative Destruction. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610, 22–44.
- Harvey, D. (2012). The „New“ Imperialism: Accumulation by Dispossession. In Anderson, Kevin B. & Ollman, Bertell (Hrsg.), *Karl Marx*. Routledge.
- Healy, Maureen. (2013). Eine Stadt, in der sich täglich Hunderttausende anstellen. In *Im Epizentrum des Zusammenbruchs. Wien im Ersten Weltkrieg*. Wiener Stadt- und Landesarchiv.
- Heeg, S. (2013). Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. *suburban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 1(1), Article 1.
- Hipp, H. (2008). *Wohnstadt Hamburg: Mietshäuser der 1920er-Jahre: Mietshäuser der zwanziger Jahre zwischen Inflation und Weltwirtschaftskrise* (1., Edition). Nicolaische Verlagsbuchhandlung GmbH.
- Hirsch, Joachim. (1998). *Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat*. ID-Verlag.
- Ho, Karen. (2009). *Liquidated: An ethnography of Wall Street*. Duke University Press.
- Hoffmann, Jürgen. (2022, Februar 19). Hamburgs „Bündnis für das Wohnen“: Was Berlin von der Hansestadt lernen könnte. *Tagesspiegel Online*. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/was-berlin-von-der-hansestadt-lernen-konnte-8018362.html>
- Hoffmann, M. (1973). Friedrich Engels und die Wohnungsversorgung im geteilten Deutschland: Ein Vergleich. *Zeitschrift für Politik*, 20(4), 350–360.
- Holm, Andrej. (2014). *Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert*. Knauer-Taschenbuch.
- Holm, Andrej. (2021). *Objekt der Rendite*. Karl Dietz Verlag Berlin.
- Holm, Andrej, Regnault, Valentin, Sprengholz, Maximilian, & Stephan, Meret. (2021). *Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme*. Hans-Böckler-Stiftung. https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm%3Fsync_id=HBS-008039
- Horst, P. (2011). Die Wahl zur Hamburger Bürgerschaft vom 20. Februar 2011: Ehemalige „Hamburg-Partei“ erobert absolute Mehrheit zurück. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42(4), 724–744.
- Hubbard, W. H. (1972). Der Wachstumsprozess in den Österreichischen Gross-Städten 1869–1910. In P. C. Ludz (Hrsg.), *Soziologie und Sozialgeschichte: Aspekte und Probleme* (S. 386–418). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hugentobler, Margrit, Hofer, Andreas, & Simmendinger, Pia (Hrsg.). (2016). *Mehr als Wohnen: Genossenschaftlich planen - Ein Modellfall aus Zürich*. Birkhäuser.

- IG BAU. (2023, April 20). *Wohnungsbau-Tag: Neubau braucht „Milliarden-Booster“ vom Staat*. <https://igbau.de/Wohnungsbau-Tag-Neubau-braucht-Milliarden-Booster-vom-Staat.html>
- Jäger, J. (2006). Akkumulation und Wohnungspolitik. *Kurswechsel*, 2006(3), 31–37.
- Janning, F., & Toens, K. (Hrsg.). (2008). *Die Zukunft der Policy-Forschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jessop, B., & Sum, N.-L. (2006). *Beyond the regulation approach: Putting capitalist economies in their place* (Paperback ed.). Elgar.
- Jiménez-Pacheco, P. (2018). After Planning, the Production of Radical Social Space in Barcelona: Real-Estate Financial Circuit and (De Facto) Right to the City. *Urban Planning*, 3(3), 83–104.
- Joseph, J. (2006). Beyond The Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in Their Place. By Bob Jessop and Ngai-Ling Sum. *Journal of Critical Realism*, 5(2), 417–426.
- Joswig, G. (2022, Mai 23). Expertenkommission zur Enteignung: Die Kritik wird lauter. *Die Tageszeitung: taz*. <https://taz.de/!5856308/>
- Kadi, J. (2015). Recommodifying Housing in Formerly “Red” Vienna? *Housing, Theory and Society*, 32(3), 247–265.
- Kadi, J., & Verlič, M. (Hrsg.). (2019). *Gentrifizierung in Wien: Stadtpunkte Bd. Nr 27*. AK Wien. https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC15357509/1/LOG_0003/
- Kähler, G. (Hrsg.). (1996). *Geschichte des Wohnens. 4, 1918 - 1945: Reform, Reaktion, Zerstörung*. Dt. Verl.-Anst.
- Kähler, Gert. (1996). Nicht nur Neues Bauen. In *Geschichte des Wohnens. 4, 1918—1945: Reform, Reaktion, Zerstörung* (S. 303–452). Dt. Verl.-Anst.
- Kannankulam, J. (2018). Materialistische Staatstheorie. In R. Voigt (Hrsg.), *Handbuch Staat* (S. 199–209). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kannankulam, J., & Georgi, F. (2014). Varieties of capitalism or varieties of relationships of forces? Outlines of a historical materialist policy analysis. *Capital & Class*, 38(1), 59–71.
- Keine Profite mit Boden und Miete. (2021, Dezember 23). *Verheerende Bilanz der Hamburger Wohnungspolitik*. <https://keineprofitemitbodenundmiete.de/verheerende-bilanz-der-hamburger-wohnungspolitik/>
- Kemeny, J. (1995). *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. Routledge.
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1–18.
- Kemeny, J., Kersloot, J., & Thalmann, P. (2005). Non-profit Housing influencing , leading and dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. *Housing Studies*, 20(6), 855–872.
- Kirchner, J. (2006). *Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte: Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich* (1. Aufl.). Dt. Univ.-Verl.
- Klemm, Kathrin. (2020, August 19). *Update Nordwestbahnhof: Neue Pläne für den Nordwestbahnhof präsentiert*. MeinBezirk.at. https://www.meinbezirk.at/brigittenau/c-lokales/neue-plaene-fuer-den-nordwestbahnhof-praesentiert_a4196445
- Knödler, G. (2022a, März 15). Bündnis für Wohnen in Hamburg: Bauen, bauen, bauen. *Die Tageszeitung: taz*. <https://taz.de/!5838225/>
- Knödler, G. (2022b, November 2). Kampf gegen hohe Mieten: 100 Jahre billige Miete. *Die Tageszeitung: taz*. <https://taz.de/!5888918/>

- Kohl, S. (2016). Urban History Matters: Explaining the German–American Homeownership Gap. *Housing Studies*, 31(6), 694–713.
- Kohlmorgen, L. (2004). *Regulation, Klasse, Geschlecht: Die Konstituierung der Sozialstruktur im Fordismus und Postfordismus* (1. Aufl.). Westfälisches Dampfboot.
- Konopitzky, N. (2018). *Per-Albin-Hansson-Siedlung*, Wien. ORF. <https://oe1.orf.at/artikel/644814/Per-Albin-Hansson-Siedlung-Wien>
- Kraitt, T. (2020, Februar 27). »Dieses System könnte ganz anders aussehen«. *Tagebuch*. <https://tagebuch.at/2020/02/dieses-system-koennte-ganz-anders-aussehen/>
- Krapp, C., Vaché, M., Egner, Björn, Schulze, Kai, & Thomas, Samantha. (2020). *Housing policies in the European Union*. Europäische Konferenz zur Wohnungspolitik, Darmstadt.
- Krieger, Peter. (1995). „Wirtschaftswunderlicher Wiederaufbau-Wettbewerb“ *Architektur und Städteplanung der 1950er Jahre in Hamburg*. Universität Hamburg.
- Kröger, M. (2023, Juni 28). Wohnungsmarkt in Berlin: Gutachter sprechen sich für Vergesellschaftung von Wohnraum aus. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/sieg-fuer-initiative-deutsche-wohnen-und-co-enteignen-gutachter-sprechen-sich-fuer-vergesellschaftung-von-wohnraum-aus-a-91c8b597-1b1b-4585-802a-a38f8f8907ab>
- Krutzler, D. (2017, Dezember 13). *Verzögerung bei neuen Gemeindebauten in Wien*. DER STANDARD. <https://www.derstandard.at/story/2000070314811/verzoegerung-bei-neuen-gemeindebauten-in-wien>
- Küblböck, K., Staritz, C., & Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (Hrsg.). (2008). *Asienkrise: Lektionen gelernt? Finanzmärkte und Entwicklung*. VSA-Verl.
- Kucharska-Stasiak, E., Żróbek, S., & Żelazowski, K. (2022). European Union Housing Policy—An Attempt to Synthesize the Actions Taken. *Sustainability*, 14(1), Article 1.
- Kühling, J. (2008). Europaweite Ausschreibungspflichten bei kommunalen Grundstücksgeschäften—Chance für den Wettbewerb oder Fessel kommunaler Planungshoheit? *JuristenZeitung*, 63(23), 1117–1125.
- Kühne-Büning, Lidwina (Hrsg.). (1994). *Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft* (3. Aufl.). Knapp.
- Kuhnert, J., & Leps, O. (2017). *Neue Wohnungsgemeinnützigkeit*. Springer Fachmedien.
- Kullick, Niklas. (2023, November 9). Die Bauindustrie spielt mit den Leben ihrer Arbeiter. *JACOBIN Magazin*. <https://jacobin.de/artikel/bauarbeiter-deutschland-osteuropa-hafencity-hamburg-unfaelle>
- Kunnert, Andrea & Baumgartner, Josef. (2012). *Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik*. WIFO.
- Lahiri, Indrabati. (2023, November 13). *How China's recovery is impacting European markets*. Euronews. <https://www.euronews.com/business/2023/11/12/chinas-slow-recovery-may-hit-european-markets-harder-than-expected>
- Leplâtre, Simon. (2022, Juli 28). Thousands join mortgage payment strike in China amid abandoned construction. *Le Monde.Fr*. https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/07/28/in-china-the-boycott-of-real-estate-loan-repayments-worries-authorities_5991689_19.html
- Linksfraktion Hamburg. (2016, Juni 7). Bündnis für das Wohnen: Verkehrte Verhältnisse. *Die Linke. Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft*. <https://www.linksfraktion-hamburg.de/buendnis-fuer-das-wohnen-verkehrte-verhaeltnisse/>
- Lipietz, A. (1985). Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff der »Regulation«. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 15(58), Article 58.

- Lorenz-Hennig, K., & Held, T. (2012). *Anstieg großer Wohnungstransaktionen in 2012: Verkaufsvolumen von Mietwohnungsportfolios nimmt weiter zu*. BBSR.
- Lorenz-Hennig, K., & Zander, C. (Hrsg.). (2007). *Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen*. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Lucas, J. E., Amelia. (2022, Mai 7). *Employees everywhere are organizing. Here's why it's happening now*. CNBC. <https://www.cnbc.com/2022/05/07/why-is-there-a-union-boom.html>
- Ludwig, Michael. (2015, September 5). *Michael Ludwig: „Wer neu ist, muss sich anstellen“* (A. Halhammer & Weiser, Ulrike) [Die Presse]. <https://www.diepresse.com/4814443/michael-ludwig-wer-neu-ist-muss-sich-anstellen>
- Lugger, K., & Puchebner, H. (2008). *Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit - ein europäisches Erfolgsmodell: Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag*. Manz.
- Magistratsabteilung 18 der Stadt Wien. (o. J.). *STEP 2025. Stadtentwicklung Wien*. Abgerufen 26. Januar 2023, von <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/publikationen.html>
- Magistratsabteilung 18 der Stadt Wien. (2005). *STEP 05. Stadtentwicklung Wien (Kurzfassung)*. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b007575b.pdf>
- Marchart, Peter. (1984). *Wohnbau in Wien 1923 – 1983*. Compress.
- Marx, Karl & Engels, Friedrich. (1957ff). *Marx-Engels-Werke (MEW)*. Dietz.
- Meardi, Guglielmo, Martín, Antonio, & Lozano Riera, Mariona. (2012). Constructing Uncertainty: Unions and Migrant Labour in Construction in Spain and the UK. *Journal of Industrial Relations*, 54(1), 5–102.
- Melinz, Gerhard & Ungar, Gerhard. (1996). *Wohlfahrt und Krise: Wiener Kommunalpolitik zwischen 1929 und 1938*. Deuticke.
- Metzger, Joscha. (2020). Auseinandersetzungen um die „Bündnispolitik für das Wohnen“ in Hamburg. In D. Rink & B. Egner (Hrsg.), *Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten* (S. 65–79). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Metzger, Joscha & Schipper, Sebastian. (2017). Postneoliberale Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Aktuelle wohnungspolitische Ansätze in Frankfurt am Main und Hamburg. In Schöning, Barbara, Kadi, Justin, & Schipper, Sebastian (Hrsg.), *Wohnraum für alle?!: Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. transcript Verlag.
- Mieterverein zu Hamburg. (2022, Januar 26). *Sozialer Wohnungsbau in Hamburg auf viel zu niedrigem Niveau – MIETERVEREIN fordert Evaluation des Bündnisses für das Wohnen*. <https://www.mieterverein-hamburg.de/mediathek/presse/sozialer-wohnungsbau-in-hamburg-auf-viel-zu-niedrigem-niveau-mieterverein-fordert-evaluation-des-buendnisses-fuer-das-wohnen/>
- Mietervereinigung Österreichs. (2023, November 10). *Mietervereinigung begrüßt Mieten-Stopp im Wiener Gemeindebau*. OTS.at. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20231110_OTS0072/mietervereinigung-begruesst-mieten-stopp-im-wiener-gemeindebau
- Mundt, A. (2018). Privileged but Challenged: The State of Social Housing in Austria in 2018. *Critical Housing Analysis*, 5(1), 12–25.
- Murfeld, E., Bach, H., & Bauer, L. (2000). *Spezielle Betriebswirtschaftslehre der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft* (3. Aufl). Hammonia.
- NDR. (2022). Fritz Schumacher: Backstein und Moderne für Hamburg. NDR. <https://www.ndr.de/geschichte/koepfe/Fritz-Schumacher-Backstein-und-Moderne-fuer-Hamburg.fritzschumacher101.html>
- Neuhold, Clemens. (2023, Juni 7). Arbeitskräftemangel: Jetzt kommen die neuen Gastarbeiter. *Profil*. <https://www.profil.at/oesterreich/arbeitskraeftemangel-jetzt-kommen-die-neuen-gastarbeiter/402476090>

- Nölke, A., Heires, M., & Bieling, H.-J. (2013). Editorial: The Politics of Financialization. *Competition & Change*, 17(3), 209–218.
- Oellerich, Joachim. (2009). Berliner Wohnungspolitik. Teil 2: Die rot-rote Koalition. *Mieterecho*, 335, 7–8.
- Öhner, V. (2020). Austromarxismus. In 6. *Austromarxismus* (S. 143–166). De Gruyter Oldenbourg.
- Opratto, B. (2012). *Hegemonie: Politische Theorie nach Antonio Gramsci*. Westfälisches Dampfboot.
- ORF. (2018, Juni 7). Wohnbaustadträtin will einheitliches Mietrecht. <https://wien.orf.at/v2/news/stories/2917381/>
- Österreichisches Bundesministerium für Finanzen (BMF). (o.J.). Österreichischer Stabilitätspakt 2011 und 2012. <https://bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/oe-stabilitaetspakt-2011-2012.html>
- ÖVGBV. (o.J.). GBV - Struktur & Geschichte. GBV - Struktur & Geschichte. https://www.gbv.at/Verband/Struktur_Geschichte/
- Penke, Michel & von Daniels, Justus. (2019, Mai 31). Die geheimen Eigentümer. *correctiv.org*. <https://correctiv.org/aktuelles/wem-gehoert-berlin/2019/05/31/pears-recherche-immobilien-berlin/?lang=de>
- Peter, E. (2023, Januar 17). Debatte um Giffey und DW Enteignen: Das Gewissen der Regierenden. *Die Tageszeitung: taz*. <https://taz.de/!5906340/>
- Petzold, T. (2022). Normalized Austerity in Germany: A fiscal geography of the ‘golden’ decade after the financial crisis. *Geographische Zeitschrift*, 110(3), 127–150.
- Plank, L., Schneider, A., & Kadi, J. (Hrsg.). (2022). *Wohnbauboom in Wien 2018-2021* (Stand Juni 2022). AK Wien.
- Poulantzas, Nicos. (2002). *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus* (Demirovic, Alex, Jessop, Bob, & Hirsch, Joachim, Hrsg.). VSA-Verl.
- Preiksch, Claudia. (2021, Dezember). *Hamburgs Weg zu einer modernen Großstadt. Künstlerischer Akt oder Notwendigkeit?* Stiftung Historische Museen Hamburg. <https://www.shmh.de/journal-hamburgs-weg-zu-einer-modernen-grossstadt/>
- Putschögl, M. (2013, Mai 23). *Bauträger im Spannungsfeld zwischen Markt und Politik*. DER STANDARD. <https://www.derstandard.at/story/1369264117551/bautraeger-im-spannungsfeld-zwischen-markt-und-politik>
- Putschögl, M. (2019, November 6). *Gemeindebau neu: Nach dem Prammer-Hof folgt länger nichts*. DER STANDARD. <https://www.derstandard.at/story/2000110696979/gemeindebau-neu-nach-dem-prammer-hof-folgt-laenger-nichts>
- Putschögl, M. (2020, August 28). *Der lange Weg zu neuen Gemeindewohnungen in Wien*. DER STANDARD. <https://www.derstandard.at/story/2000119627907/ludwigs-4-000er-der-lange-weg-zu-neuen-wiener-gemeindewohnungen>
- Putschögl, Martin. (2023). *Freie Wiener Mieten haben vorläufig den Plafond erreicht*. DER STANDARD. <https://www.derstandard.at/story/2000143848849/freie-wiener-mieten-haben-vorlaeufig-den-plafond-erreicht>
- Recht auf Stadt. (2021, Dezember 17). *Der Mietenspiegel 2021 – eine Bankrotterklärung des Senats*. Recht auf Stadt. [http://www.rechtaufstadt.net/der-mietenspiegel-2021-eine-bankrotterklärung-des-senats/](http://www.rechtaufstadt.net/der-mietenspiegel-2021-eine-bankrotterklaerung-des-senats/)
- Recht auf Stadt. (o.J.). *Über uns/About*. Recht auf Stadt. <http://www.rechtaufstadt.net/ueber-about/>
- Reinfeldt, Alexander. (2011). *Zwischen Wiederaufbau und »Wirtschaftswunder« Die Jarrestadt in den langen 1950er Jahren*. Jarrestadt-Archiv.
- Reuters. (2023, Juni 6). Kenyan police fire tear gas at protesters marching against finance bill. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/africa/kenyan-police-fire-teargas-protesters-marching-against-finance-bill-2023-06-06/>

- Rink, D., & Egner, B. (Hrsg.). (2020). *Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Rinn, M. (2018). Ein Urbanismus der Ungleichheit: ‚Neue soziale Stadtpolitik‘ in Hamburg als Strategie der Verbürgerlichung. *suburban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 6(1), Article 1.
- Ritscher, A. (2021, Juni 18). Bündnis für das Wohnen in Hamburg stößt auf heftige Kritik. *Hamburger Abendblatt*. <https://www.abendblatt.de/hamburg/article232565503/buendnis-fuer-das-wohnen-stoesst-auf-heftige-kritik-immobilien-hamburg.html>
- Roggenbuck, Christian (Hrsg.). (2008). *100 Jahre Bauen für Hamburg. Hamburgs jüngere Baugeschichte im Spiegel der Max Hoffmann Bauunternehmung*.
- Rottke, N. B., & Markmann, H. (2017). Geschichte des deutschen Wohnimmobilienmarktes. In D. Arnold, N. B. Rottke, & R. Winter (Hrsg.), *Wohnimmobilien: Lebenszyklus, Strategie, Transaktion* (S. 41–71). Springer Fachmedien.
- Rupert, M. (1995). *Producing hegemony: The politics of mass production and American global power* (1. publ.). Cambridge Univ. Press.
- Sablowski, Thomas. (2014). Regulationstheorie. In J. Wullweber, A. Graf, & M. Behrens (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie* (S. 85–100). Springer Fachmedien.
- SAGA (Hrsg.). (2023). *Geschäftsbericht 2022*. SAGA Unternehmenskommunikation.
- SAGA. (2022). *100 Jahre SAGA*. SAGA Unternehmenskommunikation <https://www.saga.hamburg/unternehmensgruppe/ueber-uns/100-jahre-saga>
- Sanchez de la Cerda, C. (2018). *Restnutzungsdauer von Wiener Gründerzeithäusern und ihre Bedeutung im Ertragswertverfahren—Bautechnische Maßnahmen zur Verlängerung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer* [Thesis, Wien].
- Schenk, B.-M. (2018, Juni 15). *Eine Geschichte der Obdachlosigkeit im 19. Und 20. Jahrhundert*. bpb.de. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/270884/eine-geschichte-der-obdachlosigkeit-im-19-und-20-jahrhundert/>
- Schipper, S. (2018). Zur (neuen) Wohnungsfrage. *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 174ff.
- Schipper, Sebastian & Vollmer, Lisa. (2020). *Wohnungsforschung: Ein Reader* (Nummer bd. 2). transcript Verlag.
- Schirg, O. (2016, Mai 12). Mietpreisbremse: Wie brüchig ist das Bündnis für Wohnen? *Hamburger Abendblatt*. <https://www.abendblatt.de/hamburg/article207557737/Mietpreisbremse-Wie-bruechig-ist-das-Buendnis-fuer-Wohnen.html>
- Schneider, E. (2022). Germany’s Industrial strategy 2030, EU competition policy and the Crisis of New Constitutionalism. (Geo-)political economy of a contested paradigm shift. *New Political Economy*, 1–18.
- Schneider, Etienne, Brad, Alina, Brand, Ulrich, Krams, Matthias, & Lenikus, Valerie. (2023). Historical-materialist policy analysis of climate change policies. In *Handbook on Critical Political Economy and Public Policy* (S. 110–126).
- Schönig, Barbara, Kadi, Justin, & Schipper, Sebastian (Hrsg.). (2017). *Wohnraum für alle?!: Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. transcript Verlag.
- Schönig, Barbara & Vollmer, Lisa. (2020). Wohnungsfrage(n) ohne Ende und überall?! Sechs Thesen für eine interdisziplinäre Wohnungsforschung. In Schönig, Barbara & Vollmer, Lisa (Hrsg.), *Wohnungsfragen ohne Ende?!: Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung* (S. 7–33). transcript Verlag.
- Schwartz, H., & Seabrooke, L. (2008). Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing. *Comparative European Politics*, 6(3), 237–261.

- Šećerović, Antonio. (2023, Mai 31). *Plan bis 2025: Schafft es Wien, 5.500 Gemeindewohnungen zu bauen?* MeinBezirk.at. https://www.meinbezirk.at/wien/c-politik/schafft-es-wien-5500-gemeindewohnungen-zu-bauen_a6076050
- Seiß, Reinhard. (2012, April 27). *Wohnraum aus der Fabrik.* Wiener Zeitung. <https://www.wienerzeitung.at/h/wohnraum-aus-der-fabrik>
- Selmer, Nicole. (2023). *Wieder obenauf.* *ballesterer*, 179, 16–33.
- Siedenbiedel, C. (2022, November 23). *Zinswende: Immobilienwert könnte um bis zu 10 Prozent fallen.* FAZ.NET. <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/zinswende-immobilienwert-koennte-um-bis-zu-10-prozent-fallen-18482215.html>
- Sonja Buckel, Fabian Georgi, John Kannankulam, & Jens Wissel. (2014). *Theorie, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung.* In Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hrsg.), *Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung* (S. 15–85). transcript Verlag.
- SPD Hamburg. (2011). *Unser Hamburg: Stark und Solidarisch: SPD-Regierungsprogramm für Hamburg.*
- SPD Hamburg. (2020). *SPD Hamburg Regierungsprogramm 2020-2025.* <https://www.spd-hamburg.de/themen/regierungsprogramm>
- SPD-Fraktion Hamburg. (2021, September 6). *10 Jahre „Bündnis für das Wohnen“.* <https://www.spd-fraktion-hamburg.de/buergerschaft/kleine-anfragen/detail/10-jahre-buendnis-fuer-das-wohnen>
- SPÖ Wien & Grüne Wien. (2015). *Eine Stadt, zwei Millionen Chancen—Regierungsübereinkommen 2015.* <https://www.wien.gv.at/politik/strategien-konzepte/regierunguebereinkommen-2015/>
- SPÖ Wien & NEOS Wien. (2020). *Die Fortschrittskoalition für Wien.* <https://www.wien.gv.at/regierungsabkommen2020/>
- Stadt Wien. (2019, März 21). *Auf dem Weg zurück zur Zwei-Millionen-Stadt – die Entwicklung der Wiener Bevölkerung.* wien1x1.at - Die Stadt. <https://wien1x1.at/bev-entwicklung-1/>
- Stadt Wien. (2023, März 17). *Bevölkerungsentwicklung Wien 2022 (vorläufige Daten).* wien1x1.at - Die Stadt. <https://wien1x1.at/bevoelkerungsentwicklung-2022/>
- Stahncke, Holmer. (2012). *Geschichte der Wohnungsbaugenossenschaften in Deutschland.* In B. Wegner, A. Pieper, & H. Stahncke, *Wohnen bei Genossenschaften: Basics, Geschichte, Projekte* (2. Aufl.). Ellert & Richter.
- Statistik Austria. (2023a). *2005 bis 2022 baufertiggestellte Wohnungen nach Gebäudeeigenschaften, Art der Bautätigkeit und Bundesländern.* STATISTIK AUSTRIA. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/wohnen/baufertigstellungen>
- Statistik Austria. (2023b, Januar 12). *Haushaltsprognosen.* STATISTIK AUSTRIA. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/familien-haushalte-lebensformen/haushaltsprognosen>
- Statistikamt Nord. (2023). *Wohnungsbau in Hamburg 2022.* Statistikamt Nord. <https://www.statistik-nord.de/presse-veroeffentlichungen/presseinformationen/dokumentenansicht/wohnungsbau-in-hamburg-2022-64897>
- Stephens, M. (2020). *How Housing Systems are Changing and Why: A Critique of Kemeny's Theory of Housing Regimes.* *Housing, Theory and Society*, 37(5), 521–547.
- Sudmann, Heike. (2023, März 29). *Erbbauerecht wird verbindlich – ein Erfolg für die Boden- und Mietenpolitik in Hamburg.* <https://www.linksfraktion-hamburg.de/erbbauerecht-wird-verbindlich-ein-erfolg-fuer-die-boden-und-mietenpolitik-in-hamburg/>
- Sum, N.-L., & Jessop, B. (2013). *Towards a cultural political economy: Putting culture in its place in political economy.* Elgar.

- Syrovatka, F. (2016). *Die Reformpolitik Frankreichs in der Krise*. Springer Fachmedien.
- Tesch, J. (2000). Wurde das DDR-Wohnungsbauprogramm 1971/1976 bis 1990 erfüllt? *UTOPIE kreativ, Sonderheft 2000*, 50–58.
- Teuteberg, H.-J. (Hrsg.). (2021). *Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel* (Bd. 156). Duncker und Humblot.
- Theurillat, T., & Crevoisier, O. (2014). Sustainability and the Anchoring of Capital: Negotiations Surrounding Two Major Urban Projects in Switzerland. *Regional Studies*, 48(3), 501–515.
- Tockner, Lukas. (2017). *Mieten in Österreich und Wien 2008 bis 2016*. AK Wien. https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Mieten_in_Oesterreich_und_Wien_2008_bis_2016.pdf
- Trede, O. (2015). Misstrauen, Regulation und Integration. Gewerkschaften und „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik in den 1950er bis 1970er Jahren. In *Misstrauen, Regulation und Integration. Gewerkschaften und „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik in den 1950er bis 1970er Jahren* (S. 183–198). Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Unger, K. (2018). Mieterhöhungsmaschinen: Zur Finanzialisierung und Industrialisierung der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 48(191), Article 191.
- US Census Bureau. (2022, November). *Single-person households United States 1960-2022*. Statista. <https://www.statista.com/statistics/242022/number-of-single-person-households-in-the-us/>
- VNW. (o.J.). *VNW-Mitgliedsunternehmen in Hamburg*. <https://www.vnw.de/mitgliedsunternehmen/hamburg/>
- Vogelpohl, A., & Buchholz, T. (2017). Breaking With Neoliberalization by Restricting The Housing Market: Novel Urban Policies and the Case of Hamburg. *International Journal of Urban & Regional Research*, 41(2), 266–281.
- Vogelpohl, Anne, Vollmer, Lisa, Vittu, Elodie, & Brecht, Norma. (2017). Die Repolitisierung des Wohnens. Städtische soziale Bewegungen für ein Recht auf Wohnen und auf Stadt in Hamburg, Berlin, Jena und Leipzig. In Schönig, Barbara, Kadi, Justin, & Schipper, Sebastian (Hrsg.), *Wohnraum für alle?!: Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur* (S. 105–130). transcript Verlag.
- Voigtländer, M. (2009). Why is the German Homeownership Rate so Low? *Housing Studies*, 24(3), 355–372.
- Vollmer, L., & Kadi, J. (2018). Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien: Postneoliberaler Paradigmenwechsel oder punktuelle staatliche Beruhigungspolitik? *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 48(191), Article 191.
- von Appen, K. (2010, März 21). Mieterhöhungen: Sondersteuer für Arme. *Die Tageszeitung: taz*. <https://taz.de/!5145599/>
- von Dohnanyi, K. (1983, November 29). *Unternehmen Hamburg*. <https://www.ueberseeclub.de/resources/Server/pdf-Dateien/1980-1984/vortrag-1983-11-29Dr.%20Klaus%20von%20Dohnanyi.pdf>
- Wachtler, B., Michalski, N., Nowossadeck, E., Diercke, M., Wahrendorf, M., Santos-Hövenner, C., Lampert, T., & Hoebel, J. (2020). Sozioökonomische Ungleichheit und COVID-19 – Eine Übersicht über den internationalen Forschungsstand. *Journal of Health Monitoring*, 2020(5), 3–18.
- Wegner, B., Pieper, A., & Stahncke, H. (2012). *Wohnen bei Genossenschaften: Basics, Geschichte, Projekte* (2. Aufl.). Ellert & Richter.
- Wien Anders. (2015). Programm. ANDAS. <https://archive.wienanders.at/programm/>
- WIFO. (2013). *Die Mietpreisentwicklung in Österreich seit 2005*. OTS.at. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130730_OTS0011/die-mietpreisentwicklung-in-oesterreich-seit-2005
- Wijburg, G. (2021). The de-financialization of housing: Towards a research agenda. *Housing Studies*, 36(8), 1276–1293.

- Wijburg, G., & Aalbers, M. B. (2017a). The alternative financialization of the German housing market. *Housing Studies*, 32(7), 968–989.
- Wijburg, G., & Aalbers, M. B. (2017b). The internationalization of commercial real estate markets in France and Germany. *Competition & Change*, 21(4), 301–320.
- Wilson, J. M., & McKinlay, A. (2010). Rethinking the assembly line: Organisation, performance and productivity in Ford Motor Company, c. 1908–27. *Business History*, 52(5), 760–778.
- Wischermann, Clemens. (1986). Wohnungsmarkt, Wohnungsversorgung und Wohnmobilität in deutschen Großstädten 1870-1913. In H.-J. Teuteberg (Hrsg.), *Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel* (Bd. 156, S. 102–133). Duncker und Humblot.
- Wissel, J. (2015). *Staatsprojekt EUropa: Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union* (1. Aufl.). Westfälisches Dampfboot.
- Wohnungsfragen ohne Ende?!: Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. (2020). In Schöning, Barbara & Vollmer, Lisa (Hrsg.), *Wohnungsfragen ohne Ende?! transcript Verlag*.
- Wölfl, Lisa. (2022, März 24). Kritik am “Gemeindebau für Alleinerziehende” in Wien. *Momentum*. <https://www.moment.at/story/gemeindebau-alleinerziehende>
- Wullweber, J., Graf, A., & Behrens, M. (Hrsg.). (2014). *Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie*. Springer Fachmedien.
- Zeller, C., Van-Hammetner, A., Smigiel, C., & Kautzschmann, K. (2018). Wohnen in Österreich: Von der sozialen Infrastruktur zur Finanzanlage. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 48(193), Article 193.
- Zoidl, F. (2022, Oktober 23). *Miete steigt mit Inflation: Heuer schon drei Mieterhöhungen*. DER STANDARD. <https://www.derstandard.at/story/2000139911103/miete-steigt-mit-inflation-heuer-schon-drei-mieterhoehungen>

11 Abkürzungen

AHH	Ambulante Hilfe Hamburg
AHW	Arbeitsgemeinschaft Hamburger Wohnungsunternehmen
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (Hamburg)
BFW	Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Deutschland)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (Hamburg)
BUE	Behörde für Umwelt und Energie (Hamburg)
BWHH	Bündnis für das Wohnen in Hamburg
CDU	Christlich Demokratische Union
CPE	Cultural Political Economy
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EU	Europäische Union
EWUW	Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion
FDP	Freie Demokratische Partei
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GBV	Gemeinnützige Bauvereinigungen
GfK	Globale Finanzkrise von 2008
GVHH	Grundeigentümer-Verband Hamburg von 1832
HMPA	Historisch-Materialistische Policy-Analyse
HSV	Hamburger Sport-Verein
IBA	Internationale Bauausstellung
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
IPA	Interpretative Policy Analysis
IT	Informationstechnik
IVD	Immobilienverband Deutschland
MA	Magistratsabteilung
MEW	Marx-Engels-Werke
MRG	Mietrechtsgesetz
MVÖ	Mietervereinigung Österreichs
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NEOS	Das Neue Österreich und Liberales Forum

NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
ÖBMF	Bundesministerium für Finanzen (Österreich)
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖVGVB	Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PRO	Partei Rechtsstaatlicher Offensive
SAGA	Siedlungs-Aktiengesellschaft Altona
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
STEP	Stadtentwicklungsplan (Wien)
UAW	United Auto Workers
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
UK	Vereinigtes Königreich
VNW	Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V.
WBF	Wohnbauförderung
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WK	Hamburgische Wohnbaukreditanstalt
WSF	Wohnhaus- und Siedlungsfonds

12 Abstracts

ENG: In this paper, two policies focused on social housing are examined: the *Bündnis für das Wohnen* (“pact for housing”) from Hamburg as well as the Viennese *Gemeindebau NEU* (“new municipal housing”). Particular focus lies on their conflictual emergence. Central questions of this inquiry concern these conflicts’ economic and political context, the process of their specific political struggles as well as their key actors and their respective strategies, goals and resources. Methodologically, the framework of this paper is provided by Historic-Materialist Policy-Analysis (HMPA), which is rooted in Regulation Theory, Gramscian Hegemony Theory as well as Materialist State Theory. In this examination of local housing-related conflicts in Hamburg and Vienna, HMPA will be complemented by perspectives from interdisciplinary housing research, providing an integrated idea of housing. This way, it could be shown how housing-related conflicts are influenced by both the local political balance in the field of housing and the traditions it has brought about as well as wider conditions such as federal or EU-politics and macroeconomic parameters. In Hamburg and Vienna, it could be observed that restrictive financial policies take up a prominent role within the respective local conflicts on housing.

GER: In dieser Arbeit werden mit dem Hamburger „Bündnis für das Wohnen“ sowie dem Wiener „Gemeindebau NEU“ zweierlei Policies zum sozialen Wohnungsbau untersucht, wobei ihre konfliktthafte Entstehung besonders fokussiert wird. Die Analyse bearbeitet Fragen nach den wohnungswirtschaftlichen und -politischen Kontextbedingungen dieser Konflikte, vollzieht ihre konkreten Kampfprozesse nach und untersucht die beteiligten Akteur*innen im Hinblick auf deren Strategien, Ziele und Machtressourcen. Den methodischen Rahmen bietet dabei die historisch-materialistische Policy-Analyse (HMPA), zu deren wichtigsten Grundlagen neben der Regulationstheorie auch die Hegemonietheorie Gramscis und die materialistische Staatstheorie zählen. Die HMPA wird zur Untersuchung der lokalen wohnungspolitischen Konflikte in Hamburg und Wien um Perspektiven der interdisziplinären Wohnungsforschung erweitert, die eine ganzheitliche Betrachtung gesellschaftlicher Wohnverhältnisse zum Ziel hat. Auf diese Weise konnte gezeigt werden, wie wohnungsbezogene Konflikte einerseits von den lokalen Kräfteverhältnissen und der wohnungspolitischen Tradition abhängen, andererseits aber auch durch bundes- und EU-politische oder makroökonomische Rahmenbedingungen beeinflusst werden. In Hamburg und Wien hat sich jeweils gezeigt, dass insbesondere die restriktive Finanzpolitik eine bedeutende Rolle in den lokalen Auseinandersetzungen einnimmt.